

Tilburg University

Kwaliteit van rechtspleging

Rutten - van Deurzen, W.M.C.J.

Publication date:
2010

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):
Rutten - van Deurzen, W. M. C. J. (2010). *Kwaliteit van rechtspleging: Kwaliteitsbevordering en de rol van de Raad*. Wolf Legal Publishers (WLP).

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Kwaliteit van rechtspleging

Kwaliteitsbevordering en de rol van de
Raad voor de rechtspraak



Kwaliteit van rechtspleging

Kwaliteitsbevordering en de rol van de Raad voor de rechtspraak

W.M.C.J. Rutten-van Deurzen

ISBN: 978-90-5850-497-5

2010

Wolf Legal Publishers WLP

Postbus 31051

6503 CB Nijmegen

www.wolfpublishers.nl

Uitgevers:

Willem-Jan en René van der Wolf

Omslag:

Rob van Trier

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar worden gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de auteur(s) en uitgever. Voor het opnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken dient men zich tot de uitgever te wenden.

© W.M.J.C. Rutten-van Deurzen

Kwaliteit van rechtspleging

Kwaliteitsbevordering en de rol van de
Raad voor de rechtspraak

PROEFSCHRIFT

TER VERKRIJGING VAN DE GRAAD VAN DOCTOR AAN DE
UNIVERSITEIT VAN TILBURG, OP GEZAG VAN DE RECTOR
MAGNIFICUS, PROF. DR. PH. EIJLANDER, IN HET OPENBAAR
TE VERDEDIGEN TEN OVERSTAAN VAN EEN DOOR
HET COLLEGE VOOR PROMOTIES AANGeweZEN COMMISSIE
IN DE AULA VAN DE UNIVERSITEIT OP
VRIJDAG 16 APRIL 2010 OM 14.15 UUR

DOOR

WILHELMINA MARIA CORNELIA JOHANNA RUTTEN-VAN DEURZEN

GEBOREN OP 13 JUNI 1956
TE TILBURG

promotores: prof. mr. B.W.N. de Waard
 prof. dr. W.J.M. Voermans

Woord vooraf

In 1988 begon ik, naast mijn werk als leerkracht basisonderwijs, uit interesse – noem het hobby – aan mijn deeltijdstudie rechten aan de Faculteit der Rechtsgeleerdheid aan de toenmalige Katholieke Universiteit Brabant thans Universiteit van Tilburg. De ambitie om na mijn afstuderen de verworven juridische kennis ook daadwerkelijk te gaan benutten was er zeer zeker. Dat het uiteindelijk heeft geleid tot het schrijven van een proefschrift lag niet direct binnen het spectrum van mogelijkheden dat ik voor ogen had.

Na mijn afstuderen ben ik als docent bij de vakgroep Staats- en bestuursrecht aan de rechtenfaculteit in Tilburg aangesteld. Wim Voermans, destijds de ‘aanvoerder’ van het propedeusevak staatsrecht en het daarbij behorende onderwijs-team, vroeg me na enkele jaren van colleges geven ‘of het niet eens tijd werd om een proefschrift te gaan schrijven?’. Het leek me een enorme uitdaging dus daar hoefde ik niet lang over na te denken! Samen met Wim schreef ik de opzet voor dit onderzoek en ging na het doorlopen van de nodige formele trajecten aan de slag. Wim, bedankt dat je destijds die voorttrekkersrol op je hebt genomen.

Het schrijven van een proefschrift is naast een ‘proeve van bekwaamheid’ ook een proeve van doorzettingsvermogen, discipline, opoffering (van vrije tijd) en onthouding (van sociale contacten). Solitaire opsluiting in de studeerkamer was met enige regelmaat noodzakelijk om de nodige slagen te kunnen maken. Dit alles heeft uiteindelijk geresulteerd in het voorliggende proefschrift. Naast het reeds aanwezige hart voor onderwijs heeft deze exercitie me ook een groot hart voor onderzoek gebracht.

In dit woord vooraf wil ik uiteraard maar ook graag een aantal woorden van dank uitspreken. Ik weet op voorhand dat ik daarbij niet volledig zal zijn en wellicht een aantal mensen zal vergeten, mijn excuses daarvoor. Op de eerste plaats veel dank aan mijn promotoren Boudewijn de Waard en Wim Voermans. Zij hebben me gedurende de gehele onderzoeksperiode alle ruimte en vrijheid gegeven om op mijn eigen wijze invulling te geven aan dit onderzoek.

De leden van de promotiecommissie in de personen van Maurice Adams, Philip Langbroek, Huub Snijders en Paul Zoontjens wil ik hier bedanken voor hun bereidheid om het manuscript te beoordelen en om zitting te nemen in de promotiecommissie.

Dank aan alle collega’s van de vakgroep Staats- en bestuursrecht, al die tijd meelevend en geïnteresseerd in de voortgang van mijn onderzoek en vol begrip als ik het weer eens niet zag zitten. Na een peptalk van Hans Peters of bemoedigende woorden van Gert-Jan Leenknecht en Hanneke van Schooten kon ik er weer tegenaan. Lex Michiels die me in de laatste fase van het onderzoek bij tijd en wijle ‘uit de wind’ hield opdat ik niet gehinderd door onderwijstaken het manuscript kon afronden.

Rob van Trier, bevriend kunstschilder, nam de uitdaging aan om zich te laten inspireren door de titel van dit proefschrift en deze om te zetten in beelden. Zoals de omslag van het boek laat zien, is hij daar op zijn eigen wijze buitengewoon goed in geslaagd. De kwaliteitsladder bestaande uit vijf treden – die de vijf leden van de Raad voor de rechtspraak verbeelden – met op de bovenste trede de rechter die voorovergebogen de hand reikt aan de rechtszoekende burger.

Het laatste woord van dank wil ik heel graag richten aan het thuisfront. Ad en Sjors, jullie hebben me al die jaren de ruimte gegeven om (grotendeels) ongestoord aan dit onderzoek te kunnen werken. Dank voor al die avonden, weekenden en vakanties waarin ik me mocht opsluiten op de studeerkamer; er leek op momenten geen eind aan te komen. Ad, veel dank voor je liefdevolle begrip, je relativiseringsvermogen, je nimmer aflatende morele steun en stimulans om door te gaan om zodoende af te kunnen maken waar ik met veel enthousiasme en plezier al die jaren aan heb gewerkt. En de papierbergen op de studeerkamer kunnen nu eindelijk worden opgeruimd!

De tekst van het manuscript is op 31 december 2009 afgesloten.

Wilma Rutten-van Deurzen
Oisterwijk
januari 2010

Inhoudsopgave

Lijst van gebruikte afkortingen

DEEL I INLEIDING

Hoofdstuk 1: Inleiding

1.1	Inleiding	3
1.2	Ontwikkelingen in de rechterlijke organisatie; een debat over kwaliteit	5
1.2.1	De Staatscommissie Herziening Rechterlijke Organisatie	6
1.2.2	Ontwikkelingen ná de rapporten van de Staatscommissie	8
1.2.3	Rapporten, nota's en wetsvoorstellen in een stroomversnelling	9
	Rechtspraak in de 21e eeuw	10
1.2.4	Initiatieven vanuit de rechterlijke organisatie	12
	Programma Versterking Rechterlijke Organisatie	13
1.3	Probleemstelling en onderzoeksvragen	15
1.4	De opzet en methode van het onderzoek	18
1.4.1	Empirische dimensie	19
1.4.2	Indeling van het boek	20

Hoofdstuk 2: De modernisering van de rechterlijke organisatie: een bestuursorganisatie bij de gerechten

2.1	Inleiding	23
2.2	Beheer, beleid en bestuur? Enige afbakening gewenst	24
2.3	Het concept integraal management	27
2.3.1	Wat is integraal management?	27
2.4	Waarom integraal management; twee kapiteins op een schip, het roer moet om?	28
	Intermezzo: van arrondissementsgriffier naar directeur beheer gerechten.	28
	Van centralisatie naar decentralisatie van het beheer	
2.4.1	Het debat rondom de duale structuur in vogelvlucht	31
	De Werkgroep Beheersstructuur van de Rechterlijke Organisatie	31
	Het Initiërend Beraad	33
2.4.2	Einde aan de duale structuur	34
	Het rapport 'Rechtspraak bij de tijd'	34
	Wet Organisatie en bestuur gerechten	35
2.4.3	Ontwikkelingen in de bestuursstructuur; op weg naar een versterking van de bestuurlijke zelfstandigheid van de gerechten	35
2.4.3.1	Het bestuursmodel	38
2.4.3.2	Het bestuursreglement	39
2.5	Het gerecht: een professionele organisatie	40
2.5.1	Het gerecht als een professionele, dienstverlenende organisatie	41
2.6	Een nieuwe organisatiestructuur; een vernieuwde cultuur?	43

2.6.1	Perspectieven op cultuur	43
2.6.2	De organisatiecultuur binnen de rechterlijke organisatie	45
	De 'maakbaarheid' van de organisatiecultuur binnen de gerechten	46
2.7	Slotopmerkingen: van duaal naar integraal	47
DEEL II	HET BEGRIIP KWALITEIT IN RECHTSPRAAK EN RECHTSPLEGING; OVER PERSPECTIEVEN, ELEMENTEN EN INSTRUMENTEN EEN CONCEPTUEEL-THEORETISCH KADER	
Inleiding deel II		51
<i>Hoofdstuk 3: Het begrip kwaliteit; een verkenning</i>		
3.1	Inleiding	55
3.2	Zoektocht naar het begrip kwaliteit	55
3.2.1	Uitgangspunten voor de benadering van het kwaliteitsbegrip	56
3.3	Opvattingen over en definities van het begrip kwaliteit	57
3.3.1	Kwaliteitsdenken binnen het bedrijfsleven	57
3.3.2	Kwaliteitsdenken binnen de professioneel dienstverlenende sector	58
3.3.3	Evolutie in het kwaliteitsdenken	59
3.3.4	De wetgever en het kwaliteitsbegrip	60
3.4	Integrale kwaliteitszorg en kwaliteits(management)systemen	61
3.4.1	Integrale kwaliteitszorg	61
3.4.2	Kwaliteitssysteem	62
	ISO-normering	63
	Het concept Total Quality Management (TQM)	64
	Het INK-managementmodel	64
3.4.3	Kwaliteitsmanagement	65
3.5	Tussenbalans	65
<i>Hoofdstuk 4: Het begrip kwaliteit in rechtspraak en rechtspleging</i>		
4.1	Inleiding	69
4.2	Het begrip kwaliteit in de context van de rechterlijke organisatie en rechtspleging	70
4.2.1	Het begrip kwaliteit in de Wet op de rechterlijke organisatie	71
4.2.2	Enkele aanknopingspunten in literatuur en rapporten	72
4.2.3	De Wetenschappelijke Raad voor het regeringsbeleid	73
4.2.4	De rechterlijke organisatie	74
4.2.5	Bevindingen	75
4.3	Het begrip kwaliteit in de rechtspraak; een definitie	76
4.4	Perspectieven op de kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging	77
4.4.1	Elementen van kwaliteit	79
4.5	Kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging; beïnvloeding door exogene factoren	80
4.5.1	Politieke, economische en maatschappelijke ontwikkelingen	80

4.5.2	Afhankelijkheid van andere actoren	81
4.5.3	De invloed van wetgeving	82
	Feedback door de rechter aan de wetgever	84
	Vooruitblik	85
4.6	Slotopmerkingen	86
	Opmaat naar het vervolg van deel II	89
<i>Hoofdstuk 5: Juridische kwaliteit; een rechtsstatelijk perspectief</i>		
5.1	Inleiding	93
5.2	Juridische kwaliteit op macroniveau	94
5.2.1	Onafhankelijkheid van de rechterlijke organisatie als geheel van rechterlijke colleges	95
5.2.2	Snelheid in de zin van redelijke termijn	96
5.2.2.1	Instrumenten en redelijke termijn	98
5.2.3	Rechtseenheid als rechtsstatelijk element	99
5.2.3.1	Instrumenten ter bevordering van rechtseenheid; hoger beroep en cassatie	100
5.2.4	Toegang tot de rechter; procesrecht in de zin van 'Access to Justice'	101
5.2.4.1	Procesrecht als instrument	103
5.2.5	Openbaarheid van rechtspraak en rechtspleging	104
5.2.5.1	Instrumenten ter bevordering van de eis van openbaarheid	104
5.2.6	Bevindingen	106
5.3	Juridische kwaliteit op mesoniveau	106
5.3.1	Een onafhankelijk en onpartijdig gerecht	107
5.3.1.1	Instrumenten ter borging van de eis van een onafhankelijk en onpartijdig gerecht	109
5.3.2	Rechtseenheid	109
5.3.2.1	Instrumenten ter bevordering van rechtseenheid	110
	Rechterlijke samenwerking en (beleids)afspraken	110
5.3.3	Bevindingen	112
5.4	Juridische kwaliteit op microniveau	112
5.4.1	Rechterlijke onafhankelijkheid, onpartijdigheid en integriteit	113
	Een onafhankelijke rechter	113
	Rechterlijke onpartijdigheid en integriteit	115
5.4.1.1	(Wettelijke) instrumenten en rechterlijke onpartijdigheid	117
	Wraking en verschoning	117
	Registratie en openbaarheid van nevenfuncties	117
	Leidraad onpartijdigheid	119
5.4.1.2	Het rechter-plaatsvervangerschap	120
5.4.1.3	Een gedragscode voor rechters?	121
5.4.2	Deskundigheid en vakmanschap; practical wisdom	123
5.4.2.1	Instrumenten ter bevordering van deskundigheid	125
	Specialisatie van rechters	126
	Permanente educatie	127

	De Stichting Studiecentrum Rechtspleging	129
	Intervisie	130
	Jurisprudentieoverleg	130
5.4.2.2	Meervoudige rechtspraak als kwaliteitsbevorderend instrument	131
	Wetgeving contra meervoudige rechtspraak	132
	Beleid van de Raad pro meervoudige rechtspraak	132
5.4.3	Rechtseenheid	133
5.4.3.1	Instrumenten ter bevordering van rechtseenheid	134
	Rechterlijke samenwerking; strijdig met de rechterlijke onafhankelijkheid?	134
5.4.4	Rechtszekerheid	135
5.4.4.1	Instrumenten ter bevordering van rechtszekerheid	136
5.4.5	Snelheid	136
5.4.5.1	Procesrecht en beginselen van goede procesorde; instrumenten voor een doelmatige rechtspleging	136
5.4.6	Overtuigende motivering, bevredigende oplossing	138
5.4.6.1	Instrumenten ter verbetering van de motivering	139
5.4.7	Bevindingen	140
5.5	Tussenbalans	142
 <i>Hoofdstuk 6: Bestuurlijk-organisatorische kwaliteit; professionalisering van de organisatie</i>		
6.1	Inleiding	147
6.1.1	Intermezzo; de structuur van een organisatie	149
6.2	Bestuurlijk-organisatorische kwaliteit op macroniveau	150
6.2.1	Adequate toerusting; doelmatig aanwenden van mensen en middelen	151
6.2.1.1	Instrumenten ter bevordering van een doelmatiger rechtspleging	152
	Het Landelijk Coördinatiecentrum Megazaken	153
	Schaalgrootte van de gerechten en samenwerkingsverbanden tussen gerechten	153
6.2.1.2	Financiering van de rechtspraak; werklastmeting en bekostiging	155
6.2.1.3	Invoering van het baten-lasten stelsel; prestatiegerichte financiering van de rechtspraak	157
6.2.1.4	Verrekensystematiek versus integraal management	158
6.2.1.5	Toedeling van zaken aan en tussen gerechten; concentratie van rechtspraak	159
6.2.2	Personeelsmanagement	161
6.2.2.1	De toegang tot het rechtersambt; over werving, selectie, opleiding en benoeming van rechters	162
	Selectie	163
	Opleiding	164
	Benoeming en ontslag van rechters	166
6.2.2.2	Loopbaanontwikkeling en promotiecultuur	168
6.2.3	Integrale kwaliteitszorg	169
6.2.3.1	Het landelijk kwaliteits(meet)systeem 'RechtspraakQ'	170
	RechtspraakQ: de implementatie en de ontwikkelingen daarna	172

	RechtspraakQ getoetst	173
6.2.4	Bevindingen	174
6.3	Bestuurlijk-organisatorische kwaliteit op mesoniveau	176
6.3.1	Leidinggeven aan professionals	177
	Wat wordt bedoeld met het begrip 'professional'?	178
	Wat maakt het leidinggeven aan professionals anders dan aan niet-professionals?	179
6.3.2	Professionele manager of een managing professional?	180
	'Managerial judges'	181
6.3.2.1	De positie van de sectorvoorzitter	182
6.3.2.2	Zelfsturende teams; een denkbaar/passend concept binnen de sectoren?	183
6.3.3	Personeelsmanagement	185
	Tevredenheidsonderzoek onder medewerkers	186
6.3.4	Kwaliteitsmanagement	187
6.3.5	Kennismanagement als instrument	187
6.3.5.1	Kennismanagement in de praktijk. Hoe geven de gerechten vorm aan kennismanagement?	188
6.3.6	Snelheid in de zin van doelmatigheid	190
6.3.6.1	Instrumenten ter bevordering van de doelmatigheid	191
	Werkprocessen	193
6.3.7	Procesbeheer	194
6.3.7.1	Samenwerkende gerechten	194
6.3.7.2	Toedeling van zaken binnen gerechten	196
6.3.7.3	Toedeling van verantwoordelijkheden; delegeren van werkzaamheden	197
6.3.8	Bevindingen	198
6.4	Bestuurlijk-organisatorische kwaliteit op microniveau	199
6.4.1	De rechter als procesbewaker; case-manager	199
6.4.1.1	Een efficiënt(er) procesverloop	200
6.4.1.2	'Delegatie' van rechterlijke taken; samenwerking tussen rechters en gerechtsambtenaren	201
6.4.2	'Toezicht' op het functioneren van rechters; evaluatiegesprekken en rechterlijke onafhankelijkheid	203
6.4.3	Bevindingen	204
6.5	Tussenbalans	205
 <i>Hoofdstuk 7: Kwaliteit van dienstverlening; een maatschappelijk en klantgericht perspectief</i>		
7.1	Inleiding	209
7.1.1	Wat is klantgericht; wie is de klant en wat wil die klant?	211
7.1.2	Het klantperspectief en de elementen van dienstverlening	213
7.2	Kwaliteit van dienstverlening op macroniveau	214
7.2.1	Toegankelijkheid van de rechtspraak	215
7.2.2	Laagdrempelig; procesrecht als dienstverlening aan de maatschappij	217
7.2.3	Informatieverschaffing; een transparante organisatie	219
	Internet als informatiebron en communicatiemedium	220

7.2.4	Bevindingen	221
7.3	Kwaliteit van dienstverlening op mesoniveau	222
7.3.1	Een klantgerichte en flexibele organisatie	223
7.3.1.1	Klantwaarderingsonderzoeken	224
7.3.1.2	Interne klachtenregeling	225
7.3.2	Informatieverschaffing en externe communicatie	227
	Persvoorlichting	228
	Jaarverslag gerechten	229
7.3.3	Snelheid	230
7.3.4	Bevindingen	231
7.4	Kwaliteit van dienstverlening op microniveau	233
7.4.1	Bejegening door de rechter en de aanpak van een zitting	234
7.4.2	Informatie en communicatie; de begrijpelijkheid van de rechtspraak	235
	Leesbaarheid en begrijpelijkheid van vonnissen	236
7.4.3	Intervisie als instrument	237
7.4.4	Processuele toegankelijkheid in termen van klantgerichtheid	238
7.4.5	Snelheid	238
7.4.6	Bevindingen	239
7.5	Tussenbalans	240

Slotopmerkingen deel II	244
-------------------------	-----

DEEL III DE RAAD VOOR DE RECHTSPRAAK EN KWALITEIT VAN RECHTSPRAAK EN RECHTSPLEGING

Inleiding deel III	249
--------------------	-----

Hoofdstuk 8: De Raad voor de rechtspraak

8.1	Inleiding	251
8.2	Waarom een Raad voor de rechtspraak in Nederland?	252
8.2.1	De eerste voorstellen voor een Raad voor de rechtspraak	252
8.2.2	De discussies daarna	253
8.2.3	Redenen voor een Raad voor de rechtspraak in de 21e eeuw	255
8.3	Het draagvlak binnen de zittende magistratuur voor de veranderingen binnen de rechterlijke organisatie; in het bijzonder voor de instelling van een Raad voor de rechtspraak	256
8.3.1	De 'kwartiermakers'; een eerste aanzet	258
8.4	De samenstelling en benoeming van de Raad	259
8.4.1	Samenstelling en omvang van de Raad	259
8.4.2	Benoemingsprocedure; schorsing en ontslag	261
	Schorsing en ontslag	262
8.5	Algemene positionering van de Raad	263
8.5.1	Karakter van de Raad	263
8.5.2	Functie van de Raad	264
8.5.3	Taken en bevoegdheden van de Raad	265

8.5.3.1	Begroting en bedrijfsvoering van de gerechten	266
	Financiering van de rechtspraak	267
8.5.3.2	Landelijke activiteiten met betrekking tot personeelsaangelegenheden	268
	Werving, selectie en benoeming	268
8.5.3.3	Ondersteunen van activiteiten die gericht zijn op uniforme rechtstoepassing en bevordering van de juridische kwaliteit	269
8.5.3.4	Adviestaak	270
8.6	Verhouding tussen de Raad en andere actoren	271
8.6.1	De Raad en de Minister van Justitie; ministeriële verantwoordelijkheid	271
8.6.2	De Raad voor de rechtspraak en de Hoge Raad	274
8.6.3	De Raad en de gerechten	275
	Inlichtingenplicht, aanwijzings- en instemmingsbevoegdheid	275
	Toezicht op het bestuur van de gerechten	276
8.6.3.1	Benoemingswijze leden van het gerechtshof	276
	De mogelijkheid van schorsing of ontslag van leden van een gerechtshof	278
8.6.3.2	Het College van afgevaardigden	278
8.6.4	De Raad en de individuele rechter; rechterlijke onafhankelijkheid	279
8.7	Slotopmerkingen	280

Hoofdstuk 9: De kwaliteitsbevorderende rol van de Raad ten aanzien van rechtspraak en rechtspleging

9.1	Inleiding	283
9.1.1	Intermezzo: enkele oordelen over en onderzoek naar de kwaliteit van de rechtspraak	284
9.1.1.1	Wat heeft de Raad gedaan om kwaliteit te onderzoeken?	285
9.1.1.2	Hoe oordeelt de 'werkvloer' over de kwaliteit?	287
9.1.1.3	Het oordeel van de klant	288
9.1.1.4	De bevindingen van de commissie-Deetman	289
9.1.1.5	Hoe verder? Wat doet de Raad met de conclusies en aanbevelingen?	289
9.2	De rol(len) van de Raad;	290
	Over invulling en afbakening van en spanning tussen rollen	
9.2.1	Knelpunten	291
9.2.2	Bevindingen	293
9.3	Taken en bevoegdheden ten aanzien van de kwaliteitsbevordering van rechtspraak en rechtspleging; het normatieve kader	294
9.3.1	Binnen welke kwaliteitsperspectieven zijn de taken en bevoegdheden van de Raad te rangschikken?	295
9.3.2	Op welke kwaliteitselementen richt de Raad zich?	298
9.4	Operationalisering van taken en bevoegdheden ten aanzien van kwaliteitsbevordering van rechtspraak en rechtspleging; het normatieve kader in uitvoering	301
9.4.1	Op welke wijze heeft de Raad zijn kwaliteitsbevorderende rol ingericht?	301
9.4.2	Juridische kwaliteit	302

9.4.2.1	Bevorderen van juridische kwaliteit	303
	Rechtseenheid	303
	Coördinatie van rechtspraak, specialisatie en rechterlijke samenwerking	305
	Het sectorprogramma als instrument	307
9.4.2.2	Bevindingen ten aanzien van het bevorderen van juridische kwaliteit; sturen op de kwaliteit van het product en op de kwaliteit van de persoon	309
9.4.3	Bestuurlijk-organisatorische kwaliteit	311
9.4.3.1	Bevorderen van bestuurlijk-organisatorische kwaliteit	312
	Adequate toerusting en doelmatigheid	312
	Personeelsbeleid	313
	Professionaliseren van loopbaanbeleid; ontplooiingsmogelijkheden en promotie	314
	Kwaliteit van het gerechtstbestuur	315
	Management development	316
	Kwaliteitszorg	317
9.4.3.2	Bevindingen	318
9.4.4	Kwaliteitsbevordering door middel van wetgevingsadvisering; de Raad als adviseur en coördinator	320
	De Raad adviseert, ‘gehoord de rechten’; complexe afstemming	321
	Samenwerkende machten	323
	Advisering gericht op organisatorische en/of juridisch-inhoudelijke aspecten?	324
	Twee adviserende organen op hetzelfde terrein; afbakening van rollen gewenst?	324
9.4.4.1	Bevindingen	326
9.4.5	Kwaliteit van dienstverlening	327
9.4.5.1	Bevorderen van de kwaliteit van dienstverlening	327
	Vergroten transparantie en verantwoording naar de samenleving	327
	Toegankelijkheid	327
	Communicatie, voorlichting en informatievoorziening	328
9.4.5.2	Bevindingen	329
9.4.6	Tussenbalans	329
	Binnen welk perspectief begeeft de Raad zich bij het bevorderen van de kwaliteit?	330
9.5	Verantwoordelijkheidsdomeinen voor kwaliteitsbevordering; grenzen aan de kwaliteitsbevorderende rol van de Raad?	332
9.5.1	De Raad en de Minister van Justitie; grenzen aan de adviestaak?	333
	Grenzen worden opgerekt?	335
9.5.2	Kwaliteitsbewaking door de Hoge Raad versus de rol van de Raad	336
9.5.3	De kwaliteitsbevorderende rol van de Raad begrensd door de rol van de gerechtstbesturen?	338
	Afbakening van kwaliteitsbevorderende taken en bevoegdheden	339
	Productiedruk versus kwaliteit	341

9.5.4	De Raad, het gerechtsbestuur en de individuele rechter	343
	Het terrein van rechterlijk beleid	344
	Rechterlijke verantwoording	345
9.5.5	Tussenbalans	346
9.6	Slotopmerkingen	348

DEEL IV SAMENVATTING EN CONCLUSIES

Hoofdstuk 10: Samenvatting en conclusies

10.1	Inleiding	353
10.2	Een verkenning van het begrip kwaliteit	355
10.2.1	Kwaliteit en kwaliteitszorg	356
10.3	Kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging	356
10.3.1	Drie perspectieven op kwaliteit	357
	Rechtsstatelijk perspectief	359
	Organisatiekundig perspectief	359
	Maatschappelijk en klantgericht perspectief	360
10.3.2	Hoe verhouden de perspectieven zich tot elkaar?	361
	Verschillende perspectieven met dezelfde kwaliteitselementen	362
	Juridische kwaliteit versus bestuurlijk-organisatorische kwaliteit; een oneigenlijke tegenstelling?	362
10.4	Waarom een Raad voor de rechtspraak?	363
10.5	De kwaliteitsbevorderende rol van de Raad ten aanzien van rechtspraak en rechtspleging	364
	De rol(len) van de Raad	364
10.5.1	Binnen welke perspectieven en op welke niveaus heeft de Raad een kwaliteitsbevorderende rol?	365
10.5.2	Op welke wijze werkt de Raad aan het bevorderen van kwaliteit?	366
	Bevorderen van juridische kwaliteit	366
	Bevorderen van bestuurlijk-organisatorische kwaliteit	367
	Bevorderen van de kwaliteit van dienstverlening	368
10.5.3	Grenzen aan de kwaliteitsbevorderende rol van de Raad	369
10.5.4	Kwaliteit sturen op de organisatie, op het product en op de persoon	370
10.6	Ter afsluiting	371

Summary	373
---------	-----

Bijlagen

Bijlage I: lijst van geïnterviewden	379
Lijst van aangehaalde literatuur en rapporten	381
Lijst van aangehaalde jurisprudentie	417
Lijst van aangehaalde jaardocumenten	419
Lijst van aangehaalde parlementaire stukken	421
Trefwoordenregister	423

Lijst van gebruikte afkortingen

ABRS	Afdeling Bestuursrechtpraak Raad van State
AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
art.	artikel
ASQ	American Society for Quality
Awb	Algemene wet bestuursrecht
Bfr 2005	Besluit financiering rechtspraak 2005
CALRM	Commissie Aantrekken Leden Rechterlijke Macht
CBB	College van Beroep voor het bedrijfsleven
CBP	College bescherming persoonsgegevens
CCEJ	Consultative Council of European Judges
CCW	Centrale Commissie Werklastmeting
CRvB	Centrale Raad van Beroep
diss.	dissertatie
DGO	directeur gerechtelijke ondersteuning
e.a.	en anderen
EOQ	European Organization for Quality
e.v.	en volgende
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
ELRO	Elektronisch Loket Rechterlijke Organisatie
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
Gw	Grondwet
GPS	Geïntegreerd Processysteem Strafrecht
HR	Hoge Raad der Nederlanden
HRO	Herziening Rechterlijke Organisatie
HvJEG	Hof van Justitie van de Europese Gemeenschap
ICER	Interdepartementale Commissie Europees Recht
INK	Instituut Nederlandse Kwaliteit
ISO	International Organization for Standardization
IVBPR	Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten
JB	Jurisprudentie Bestuursrecht
KWO	klantwaarderingsonderzoek
LCM	Landelijk Coördinatiecentrum Megazaken
LOTH	Landelijk Ondersteunings Team Hoven
LOVC	Landelijk Overleg van Voorzitters Civiele sectoren
MD	management development
m.m.v.	met medewerking van
m.n.	met name
m.nt.	met noot
MWO	medewerkerswaarderingsonderzoek
NJ	Nederlandse Jurisprudentie
NJB	Nederlands Juristenblad
nr.	nummer
NTB	Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht
NTBR	Nederlands Tijdschrift voor Burgerlijk Recht
NVvR	Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak
OFRO	Onderzoek functioneren rechterlijke organisatie
OM	Openbaar Ministerie

p.	pagina
par.	paragraaf
PBRM	Provisioneel Beraad Rechtsprekende Macht
P-G	Procureur-Generaal
PROMIS	Project Motiveringsverbetering in Strafvonnissen
PVRO	Programma Versterking Rechterlijke Organisatie
raio	rechterlijke ambtenaar in opleiding
red.	redactie
resp.	respectievelijk
rio	rechter in opleiding
RMO	Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling
Rv	Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering
RvdW	Rechtspraak van de Week
SRM	Selectiecommissie rechterlijke macht
SSR	Stichting Studiecentrum Rechtspleging
Stb.	Staatsblad
Stcrt.	Staatscourant
Sv.	Wetboek van Strafvordering
TQM	Total Quality Management
Trema	Tijdschrift voor de rechterlijke macht
VAR	Vereniging voor bestuursrecht
vgl.	vergelijk
Wbbo	Wet bestuursrechtspraak bedrijfsorganisatie
Wet RO	Wet op de Rechterlijke Organisatie
Wobg	Wet organisatie en bestuur gerechten
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
WRvdr	Wet Raad voor de rechtspraak
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het regeringsbeleid
Wrra	Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren

Deel I

Inleiding

Inleiding

1.1 Inleiding

‘Kwaliteit is op de eerste plaats goede mensen selecteren’

— Erik van den Emster,
Voorzitter Raad voor de rechtspraak, 2008¹

‘Kwaliteit van rechtspraak is vooral een eigenschap van de organisatie, niet van individuele rechters’.

— Cees Schuyt, 2002²

‘Kwaliteit van de organisatie is belangrijk, maar het moet uiteindelijk gaan om de kwaliteit van het primaire proces’.

— E. van der Kam, 2000³

Dit proefschrift handelt over het begrip kwaliteit in de context van rechtspraak en rechtspleging⁴ en de kwaliteitsbevorderende rol van de Raad voor de rechtspraak ten aanzien van rechtspraak en rechtspleging. In dit onderzoek zal een analysemodel annex toetsingskader worden ontwikkeld waarmee het begrip kwaliteit in rechtspraak en rechtspleging nader kan worden gedefinieerd en geoperationaliseerd en aan de hand waarvan de kwaliteitsbevorderende rol van de Raad systematisch kan worden verkend.

Bij lezing van bovenstaande citaten valt al direct op dat het begrip kwaliteit van rechtspraak verschillende en uiteenlopende benaderingswijzen kent. Om deze constatering nader te illustreren, volgen nog enkele voorbeelden. Voorbeelden waaruit tevens zal blijken dat het begrip kwaliteit met enige regelmaat wordt gebezigd zonder dat duidelijk wordt wat men daarmee bedoelt; welke betekenis men daaraan geeft.

Tijdens een in 2000 gehouden symposium ‘Kwaliteit van de rechtspraak in internationaal perspectief’ aan de Universiteit Maastricht, stelde de toenmalige Staatssecretaris van Justitie dat ‘(...) Internationale benchmarking laat zien dat Nederland tot de top behoort op het gebied van de kwaliteit van de rechtspraak.’ Hij voegde

¹ Interview met Van den Emster en Van Delden, door Smilde 2008, p. 14–21.

² Schuyt 2002, p. 274.

³ Van der Kam 2000, p. 205.

⁴ Door Van der Kam is een aanzet gegeven voor de bestudering van het begrip kwaliteit in rechtspraak en rechtspleging. Haar onderzoek richtte zich echter met name op de kwaliteit van civiele rechtspleging in de handelsectoren van de rechtbanken en meer specifiek op de comparatie, Van der Kam 2000.

daar aan toe: ‘We weten echter niet goed hoe Nederland dit mooie resultaat heeft bereikt.’⁵

In augustus 2005 constateerde de toenmalige Minister van Justitie tijdens een overleg met de vaste commissie van Justitie: ‘(...) De verslechtering van de kwaliteit van de rechtspraak is mede het gevolg van de toenemende werklast en het gebrek aan rechters’.⁶ Deze opmerking over de kwaliteit van de rechtspraak klinkt weinig geruststellend. De tamelijk cryptische titel van het evaluatierapport van de commissie-Deetman doet echter anders vermoeden: ‘Rechtspraak is kwaliteit’, aldus de commissie.⁷ En: ‘Uit de onderzoeken en de werkbezoeken is de commissie gebleken dat de kwaliteit van de rechtspraak goed is’.⁸ Deze constatering roept echter meer vragen op dan dat het tot tevredenheid stemt. Wil de commissie met haar uitspraak aangeven dat het goed gesteld is met het kwaliteitsniveau van de rechtspraak? Maar wat is dan het gewenste kwaliteitsniveau? (En wie bepaalt dat niveau?) Een nadere bestudering van het rapport verschaft echter geen opheldering over het begrip kwaliteit, evenmin over het gewenste kwaliteitsniveau van de rechtspraak. Een visie op wat kwaliteit van rechtspraak is, ontbreekt. Wel worden door de commissie in het rapport veelvuldig aanbevelingen gedaan inzake kwaliteit. Een voorbeeld: ‘De commissie beveelt aan dat de besturen de kwaliteit hoog op de agenda plaatsen en investeren in opleidingen’.⁹ Maar wat bedoelt de commissie met ‘de kwaliteit’? De kwaliteit van de rechterlijke uitspraak, die van de organisatie of de (persoonlijke) kwaliteit van de rechterlijke ambtenaren en gerechtsambtenaren binnen de organisatie?

In het Jaarverslag 2007 van de Rechtspraak valt onder meer te lezen dat er meer rechters zijn aangetrokken dan op grond van de productieontwikkeling strikt genomen nodig was. Dit bood ruimte – en zal ook voor de toekomst ruimte bieden – om te werken aan kwaliteit, aldus het jaarverslag.¹⁰ Ook dit roept vragen op, niet alleen over het begrip kwaliteit maar bijvoorbeeld ook de vraag of daarmee (met het aantrekken van meer rechters) de kwaliteit van rechterlijke uitspraken ook daadwerkelijk kan worden verbeterd.

Bovenstaand zijn een aantal, voor deze studie interessante en belangwekkende voorbeelden gegeven waarin het woord kwaliteit en rechtspraak (of een afgeleide daarvan) terugkerende begrippen zijn. In de volgende paragraaf wordt beknopt geschetst op welke wijze het debat over kwaliteit zich heeft ontplooid, mede in het licht van de ontwikkelingen in de rechterlijke organisatie.

⁵ <http://www.justitie.nl/actueel/toespraken/archief2000/symposium-Kwaliteit-van-de-rechtspraak.aspx?cp=34&cs=581>

⁶ *Kamerstukken II* 2004/05, 29 279 en 29 800 VI, nr. 27, p. 5.

⁷ Het evaluatierapport ‘Rechtspraak is kwaliteit’ geeft uitvoering aan de evaluatie van de Wet Organisatie en bestuur gerechten (Wet van 6 december 2001, Stb. 582) en de Wet Raad voor de rechtspraak (Wet van 6 december 2001, Stb. 583) zoals bepaald in artikel XIX, respectievelijk artikel IX.

⁸ *Rechtspraak is kwaliteit* 2006, p. 27.

⁹ *Rechtspraak is kwaliteit* 2006, p. 28.

¹⁰ *De Rechtspraak, Jaarverslag 2007*, p. 5.

1.2 Ontwikkelingen in de rechterlijke organisatie;¹¹ een debat over kwaliteit

Sinds 1 januari 2002 kent de Nederlandse rechterlijke organisatie een Raad voor de rechtspraak (hierna: Raad).¹² De vele discussies en nota's rondom herziening en (re)organisatie van de rechterlijke organisatie hebben onder andere geleid tot de instelling van deze Raad (een aantal van deze nota's en rapporten wordt in het vervolg van dit hoofdstuk nader besproken). Het streven naar herziening en reorganisatie van de rechterlijke macht¹³ is niet iets van de laatste tijd. Dit houdt de gemoe-deren al ruim vijftig jaar bezig. Hieruit zou je kunnen afleiden dat het niet bepaald een makkelijk object van studie is geweest, en wellicht nog steeds niet is. *Welke* ontwikkelingen zich hebben voorgedaan en *hoe* deze hun uitwerking hebben gekregen binnen de rechterlijke organisatie wordt in deze paragraaf beknopt geschetst.

Bezien we de discussies die zich hebben afgespeeld rondom de rechterlijke organisatie, dan kan daaruit geconcludeerd worden dat deze discussies langs twee sporen lopen. Enerzijds een debat over de kwaliteit van de rechters en anderzijds over de kwaliteit van de rechterlijke organisatie. Zoals uit het vervolg van deze paragraaf zal blijken heeft dat ook geresulteerd in twee soorten problemen.

De protestbeweging van de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw en de stroom van maatschappelijke discussies over democratisering en gezagsuitoefening hebben destijds ook het functioneren van de rechterlijke macht niet ongemoeid gelaten. Er was grote behoefte om bestaande waarden en daarop gebaseerde maatschappijstructuren en gezagsverhoudingen ter discussie te stellen; het functioneren van de rechterlijke macht ontkwam daarbij niet aan een kritische beschouwing. Die kritiek richtte zich zowel op de persoon van de rechter en zijn wijze van functioneren als op de rechterlijke organisatie.¹⁴ Punten van kritiek waren onder meer dat men de rechterlijke macht als een elitaire groep beschouwde. Daarnaast vond men de rechterlijke organisatie ondoorzichtig en was er sprake van een 'bij uitstek regenteske beroepsgroep'. De rechterlijke macht werd beschuldigd van klassenjustitie.¹⁵ De samenstelling van de rechterlijke macht zou te eenzijdig zijn en dit zou een negatief effect hebben op de rechtspraak. '(...) nog al te veel vertoont de rech-

¹¹ Ter gelegenheid van de inwerkingtreding van de wetsvoorstellen 'Raad voor de rechtspraak' en 'Organisatie en bestuur gerechten' op 1 januari 2002 verscheen een speciale uitgave van het ministerie van Justitie. Deze kroniek beschrijft het feitelijk verloop van het veranderingsproces van de rechterlijke organisatie tussen 1983 en 2002. Brommet 2002.

¹² Wet van 6 december 2001 tot wijziging van de Wet op de rechterlijke organisatie, de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren en enkele andere wetten in verband met de instelling van de Raad voor de rechtspraak (Wet Raad voor de rechtspraak), *Stb.* 2001, nr. 583.

¹³ Rechterlijke macht en rechterlijke organisatie zijn twee te onderscheiden begrippen. In de Grondwet wordt met de term rechterlijke macht het orgaancomplex aangeduid, Bax 2000, p. 532. De term rechterlijke organisatie ziet op de wijze waarop de functie rechtspraak is georganiseerd.

¹⁴ *De rol van de rechter in de samenleving* 1973 en De Lange 1977.

¹⁵ Brommet 2002, p. 11.

terlijke macht trekken van een besloten exclusiviteit, die vreemde elementen eerder afweert dan aantrekt en zelfs met lichte agressiviteit reageert tegen wie daar kritiek op heeft', aldus Cnoop Koopmans.¹⁶

Waarschijnlijk mede dankzij de grotere openheid die de rechterlijke macht over haar functioneren ging betrachten, verminderde in de loop van de jaren zeventig de kritiek op de persoon van de rechter en diens wijze van functioneren. Deze openheid uitte zich bijvoorbeeld in een toenemend aantal interviews met leden van de rechterlijke macht en in contactpersonen voor de pers bij de rechtbanken.¹⁷ Hierdoor kreeg de burger meer inzicht in de rechtspraak en in de problematiek waarvoor de rechter zich gesteld ziet. De rechterlijke macht gaf er blijk van open te staan voor een discussie over haar functioneren.

Er vond een verschuiving plaats in de problematiek en derhalve een verschuiving van de aandacht van de persoon van de rechter naar de organisatie van de rechtspraak. Door de enorme toename in aantal en verscheidenheid van zaken waarin een beslissing van de rechter werd gevraagd kwamen de tekortkomingen van het systeem scherper aan het licht. Capaciteitsproblemen, hoge werklast, ondoorzichtige werkprocessen en een trage, verouderde organisatie waren onder andere zaken waarmee de rechterlijke organisatie zich geconfronteerd zag. De aandacht richtte zich toen voornamelijk op efficiëntie van de rechtspraak

Het vervolg van deze paragraaf beschrijft de lijnen waarlangs is geprobeerd invulling te geven aan het oplossen van de geschetste problemen die zich binnen het systeem oftewel de organisatie van de rechtspraak manifesteerden ten gevolge van onder andere maatschappelijke ontwikkelingen.¹⁸

1.2.1 De Staatscommissie Herziening Rechterlijke Organisatie

Voornamelijk onder invloed van die kritische geluiden in de jaren zestig en zeventig met betrekking tot het functioneren van de rechterlijke macht (een ondoorzichtige organisatie die weinig toegankelijk is), deed de toenmalige Minister van Justitie – bij de behandeling van de Justitiebegroting 1972 – de toezegging een staatscommissie te zullen instellen die een algehele herziening van de rechterlijke organisatie ter hand zou dienen te nemen. Tevens werd een werkgroep Herziening Rechterlijke Organisatie in het leven geroepen (de werkgroep–Wiersma).¹⁹ Haar hoofdtaak

¹⁶ Over de samenstelling van de rechterlijke macht en de benoemingsprocedure zie Cnoop Koopmans 1973, p. 630–638.

¹⁷ Zie bijvoorbeeld het rapport *Pers en rechtspraak* 1977 uitgebracht door een werkgroep onder voorzitterschap van B.W. van Houten op initiatief van de Nederlandse Orde van Advocaten.

¹⁸ J. Wallage schetst in zijn inleiding tijdens het debat 'De strafrechter in 2010', gehouden op 24 maart 2006, dat de voortschrijdende maatschappelijke ontwikkelingen en de eisen van de tijd heden ten dage de (straf)rechtspraak (nog steeds) met soortgelijke problemen confronteert.

¹⁹ Deze werkgroep, naar haar voorzitter, de werkgroep–Wiersma genoemd werd ingesteld bij beschikking van de Minister van Justitie van 23 december 1971. De werkgroep oriënteerde zich breed op de wensen die er leven met betrekking tot de inrichting en het functioneren van de rechterlijke organisatie, zowel binnen als buiten de rechterlijke macht.

was te adviseren over de taakomschrijving van deze staatscommissie die op haar beurt voorstellen zou moeten doen tot vernieuwing van de wetgeving betreffende de rechterlijke organisatie. Het in 1972 door de werkgroep-Wiersma uitgebrachte rapport *‘Gedachten over de toekomst van de rechtspleging’* bevatte onder meer een inventarisatie van onderwerpen – ingebracht door een keur aan organisaties en instanties²⁰ – die bij een grote herziening van de rechterlijke organisatie aan de orde zou dienen te komen. Op basis van het advies van de werkgroep werd daarop bij Koninklijk Besluit de Staatscommissie Herziening Rechterlijke Organisatie ingesteld.²¹ De taak van de staatscommissie behelsde onder meer het uitbrengen van advies over de maatregelen die getroffen moeten worden om de organisatie van de rechtspraak, de samenstelling van de rechterlijke macht daaronder begrepen, zodanig te vernieuwen, dat de rechtspleging aangepast zal zijn aan de (veranderde) maatschappelijke omstandigheden en inzichten, en voorstellen te doen omtrent in verband daarmee te treffen wettelijke voorzieningen.

De staatscommissie bracht haar eindrapport uit in twee delen. In juni 1984 verscheen deel I van het Eindrapport van de Staatscommissie.²² Het bevat voorstellen tot structurele wijzigingen in de organisatie van de rechtspraak.²³ De Staatscommissie bepleit een structurering van de rechterlijke macht op drie niveaus (rechtbank, hof en Hoge Raad), waarbij de bestuursrechtspraak wordt ondergebracht in die structuur. Integratie van rechtspraak in eerste aanleg, leidend tot de vorming van rechtbanken ‘nieuwe stijl’²⁴, zal de toegankelijkheid en overzichtelijkheid van de rechterlijke organisatie bevorderen. Immers: de rechtzoekende kan zich direct tot de rechtbank wenden in plaats van eerst te moeten uitzoeken welke rechter bevoegd is. Samenhangende zaken zijn beter te coördineren als ze bij dezelfde rechtbank worden aangebracht en de verschillende rechters raken beter vertrouwd met elkaars rechtsgebied. Daarnaast wordt verdere doorvoering van de hoofdregel rechtspraak in twee feitelijke instanties en de integrale invoering van cassatierechtspraak voorgesteld. De staatscommissie heeft zich bij haar advisering vooral gericht op de uitwendige structuur van de rechterlijke organisatie. Deel I bevat daarom slechts enkele, vrij summier geformuleerde, opmerkingen over de interne organisatie en het beheer van de door haar voorgestelde gerechten in eerste aanleg.

²⁰ Zie bijlage 6 van het rapport voor een overzicht van de ingekomen voorstellen en suggesties.

²¹ Koninklijk Besluit van 1 april 1976, nr. 71.

²² Staatscommissie Herziening Rechterlijke Organisatie 1984.

²³ Kort voor de verschijning van deel I van het Eindrapport van de Staatscommissie stelde de Minister van Justitie de stuurgroep *‘Onderzoek functioneren rechterlijke organisatie’* (OFRO) in, die tot taak kreeg hem te adviseren over de wijze waarop en de voorwaarden waaronder het functioneren van de rechterlijke organisatie kan worden verbeterd.

²⁴ Hiermee doelend op de integratie van de kantonrechten en de rechtbanken, zoals werd voorgestaan in de Tweede fase herziening rechterlijke organisatie. Over de vormgeving van die integratie heeft de Adviesraad herziening rechterlijke organisatie destijds, op verzoek van de toenmalige Minister van Justitie, advies uitgebracht.

In mei 1985 verscheen deel II van het Eindrapport dat in hoofdzaak betrekking heeft op de persoon van de rechter en zijn functioneren.²⁵ Niet onbelangrijk, in het licht van dit onderzoek, was het advies van de commissie om een Raad voor de Rechterlijke Macht in te stellen, met taken op het gebied van werving, selectie, benoeming en opleiding van leden van de rechterlijke macht.²⁶

Kort samengevat bevatten deel I en II van het Eindrapport enerzijds voorstellen voor het verbeteren van de structuur van de rechterlijke organisatie en anderzijds adviezen gericht op het bevorderen van het functioneren van de individuele rechter. Het gaat met andere woorden zowel om sturen op de kwaliteit van de organisatie als om sturen op de kwaliteit van de persoon van de rechter.

1.2.2 Ontwikkelingen ná de rapporten van de Staatscommissie

Pas in juni 1989 kwam het kabinet Lubbers-II met een reactie op de rapporten.²⁷ Onder de titel *‘Naar een nieuwe structuur van de rechterlijke organisatie’* stuurde de toenmalige Minister van Justitie een nota naar de Tweede Kamer met daarin zijn beleidsvoornemens voor de herziening van de rechterlijke organisatie.²⁸ In deze nota wordt onder andere vastgesteld dat de rechtspraak in Nederland langzamerhand een onoverzichtelijke lappendeken is geworden. Mede daardoor wordt efficiënt werken bemoeilijkt, stijgt de werkdruk en ontstaat overbelasting van rechters.

Door de val van het kabinet Lubbers-II zijn de plannen niet nader uitgewerkt. Echter de nieuwe Minister van Justitie deelde in juni 1990 aan de Tweede Kamer mee dat men de herziening van de rechterlijke organisatie daadwerkelijk ter hand wilde nemen.²⁹ In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Integratie raden van beroep/Ambtenarengerechten en arrondissementsrechtbanken worden de gebreken van de toen bestaande structuur van de rechterlijke organisatie opgesomd.³⁰ De minister wijst onder meer op de ontoegankelijkheid en de ondoorzichtigheid van de rechterlijke organisatie (mede ten gevolge van de verbroekeling van het stelsel), de onevenwichtige schaalgrootte van de verschillende gerechten en het feit dat verschillende rechters soms dezelfde, althans dezelfde soorten rechtsvragen moeten beantwoorden (waardoor het ontbreekt aan rechtseenheid). De minister concludeert dan dat een herziening van de structuur van de rechterlijke organisatie noodzakelijk is.³¹

²⁵ Staatscommissie Herziening Rechterlijke Organisatie 1985.

²⁶ Het is echter niet de eerste keer dat er stemmen opgaan om een adviescollege voor de rechterlijke macht in te stellen. Zie hoofdstuk acht voor een bespreking van de ontwikkelingen in dezen.

²⁷ Een belangrijke reden voor het geruime tijd stilzitten vanuit de politiek had grotendeels te maken met het feit dat er toch geen budgettaire ruimte was om de voorstellen uit te voeren. Daarnaast vergde de werklasterproblematiek al de nodige inspanning van de rechterlijke organisatie.

²⁸ *Kamerstukken II* 1988/89, 21 206, nr. 2.

²⁹ *Kamerstukken II* 1989/90, 21 084 / 21 206, nr. 3.

³⁰ *Kamerstukken II* 1990/91, 21 967, nr. 3.

³¹ *Kamerstukken II* 1990/91, 21 967, nr. 3, p. 2-3.

Vervolgens worden drie algemene doelstellingen van het tot stand brengen van een nieuwe structuur van de rechterlijke organisatie geformuleerd. Op de eerste plaats het scheppen van voorwaarden voor het verbeteren en het in stand houden van de juridische kwaliteit en het gehalte van de rechtspraak. Ten tweede het scheppen van voorwaarden voor het verbeteren van de cliëntgerichtheid van de rechtspleging. Daartoe dient volgens de minister allereerst de rechterlijke organisatie toegankelijker en doorzichtiger te worden; door een meer heldere en eenvoudige structuur van de rechterlijke macht tot stand te brengen en door een goede geografische bereikbaarheid van de rechter. Ook moeten rechterlijke uitspraken sneller beschikbaar komen. Ten derde het scheppen van evenwicht in de structuur van de rechterlijke organisatie. Daartoe dient de inzet van mensen en middelen zodanig te zijn, dat elke zaak kan worden behandeld en beslist op een wijze die is toegesneden op haar aard en zwaarte.³²

Opvallend aan deze doelstellingen en de uitwerking daarvan, is het sterk kwalitatieve gehalte van de herziening van de structuur van de rechterlijke organisatie. De voorstellen voor kwaliteitsverbetering manifesteren zich op verschillende niveaus. Ten eerste op het niveau van de rechterlijke organisatie als geheel (macro), ten tweede op het niveau van het gerecht (meso) en ten derde op het niveau van de individuele rechter (micro). De (sturings)lijn waarlangs deze kwaliteitsverbetering dient te worden bewerkstelligd is een tweeledige. Enerzijds wordt gestuurd op de kwaliteit van de organisatie en anderzijds stuurt men middels de doelstellingen op de kwaliteit van de persoon.

1.2.3 Rapporten, nota's en wetsvoorstellen in een stroomversnelling

Ter uitvoering van de motie-Dittrich c.s.³³, waarin onder andere de vraag werd opgeworpen of de rechterlijke macht wel goed genoeg georganiseerd was, werd in 1997 de adviescommissie Toerusting en Organisatie Zittende Magistratuur (commissie-Leemhuis) ingesteld. Deze Commissie bracht in januari 1998 het rapport *Rechtspraak bij de tijd* uit. In het rapport worden de knelpunten beschreven waarmee de rechterlijke organisatie eind jaren negentig kampte. Die knelpunten betreffen de financiële en fysieke toegankelijkheid; processuele toegankelijkheid en snelheid; onvoldoende rechtseenheid en rechterlijke samenwerking; onvoldoende transparantie en verantwoording; meer aandacht nodig voor kwaliteitsbeleid; capaciteitsproblemen; onvrede over HRM-beleid en onvoldoende toepassing en inzet van informatie en communicatietechnologie.³⁴

Uitgangspunt van het rapport is dat de huidige rechterlijke organisatie in ieder geval dient te voldoen aan eisen van onafhankelijkheid, kwaliteit en doelmatigheid. Voortbouwend op de – in de voorgaande paragrafen – reeds omschreven ontwik-

³² *Kamerstukken II* 1990/91, 21 967, nr. 3, p. 3.

³³ Aangenomen door de Tweede Kamer op 10 december 1996, *Kamerstukken II* 1996/97, 25000 VI, nr. 30.

³⁴ *Rechtspraak bij de tijd* 1998, p. 19-26.

kelingen (een sterk veranderende samenleving mede door de economische en sociale ontwikkelingen) heeft de Commissie een aantal voorstellen gedaan om de rechterlijke organisatie aan te passen aan die veranderende maatschappelijke context. In het rapport zijn twee hoofdlijnen te onderscheiden. De eerste hoofdlijn betreft die van de inrichting van het bestuur en de organisatie van de rechterlijke organisatie als geheel. In dat licht stelt de Commissie onder andere voor om een Raad voor de rechtspraak in te stellen (zie hierover uitgebreider hoofdstuk 8). De tweede hoofdlijn richt zich op kwaliteit en doelmatigheid in de werkwijze van de gerechten.³⁵ De Commissie doet in dat verband voorstellen om bijvoorbeeld tot een vorm van integraal management en permanente kwaliteitszorg binnen de gerechten te komen. Volgens het concept van integraal management worden het bestuur en het beheer van de gerechten niet langer aan afzonderlijke autoriteiten opgedragen, maar samengevoegd en toevertrouwd aan de (collegiale) besturen van de gerechten. De afzonderlijke gerechten verkrijgen op deze manier zeggenschap in beheersaangelegenheden (over de bestuursorganisatie bij de gerechten zie hoofdstuk 2).

Beziet men de geschetste ontwikkelingen sinds het door de werkgroep Wiersma uitgebrachte rapport en de nota's en voorstellen die nadien zijn verschenen, dan zijn de door de commissie-Leemhuis beschreven knelpunten en uitgangspunten grotendeels te duiden als een herhaling van zetten. De dynamiek van de maatschappij eist voortdurende bijstelling van bestaande structuren binnen de rechterlijke organisatie en dus ook een voortdurend aanscherpen van kwaliteitsmaatstaven.

RECHTSPRAAK IN DE 21E EEUW

In het kader van de omvangrijke moderniseringsoperatie van de rechterlijke organisatie die de regering in haar 'Contourennota modernisering rechterlijke organisatie' schetst, heeft de regering zich voorgenomen om een landelijke Raad voor de rechtspraak in te stellen.³⁶ Voortbouwend op de gedachtegang van het rapport van de commissie-Leemhuis³⁷ werden op 8 juni 2000 twee wetsvoorstellen bij de Tweede Kamer ingediend.³⁸ Het wetsvoorstel *Organisatie en bestuur gerechten*³⁹

³⁵ Het rapport en de daarin opgenomen voorstellen van de commissie-Leemhuis leverden een stroom aan reacties op. Vgl. o.a. Brenninkmeijer 1998, p. 389-395; Bovend'Eert 1998, p. 158-164; 'Een Raad voor de Rechtspraak', Redactionele kanttekeningen, *RM Themis* 1998/5; De Winter 1998, p. 658-660; 'De ongrijpbare rechter', De NJB-Salon over een Raad voor de Rechtspraak, *NJB* 1998, p. 662-665; themanummer 'Over rechtspraak bij de tijd, Commentaren op het rapport van de Commissie-Leemhuis', *Trema* 1998/nr. 6a en Ingelse 1998, p. 11-17.

³⁶ *Contourennota modernisering rechterlijke organisatie* 1998, p. 8.

³⁷ *Rechtspraak bij de tijd* 1998.

³⁸ Deze wetsvoorstellen vloeien voort uit het regeerakkoord en kregen - zoals reeds opgemerkt - vorm in de Contourennota. In het regeerakkoord wordt vermeld dat in de lijn van het rapport van de commissie-Leemhuis een Raad voor de rechtspraak zal worden ingesteld. *Kamerstukken II* 1997/98, 26 024, nr. 10, p. 85.

³⁹ *Kamerstukken II* 1999/00, 27 181, nrs. 1-2.

beoogt, evenals het wetsvoorstel Raad voor de rechtspraak⁴⁰, wijzigingen aan te brengen in de Wet op de rechterlijke organisatie.

Op 1 januari 2002 zijn de wetten, die de basis vormen voor de modernisering van de rechterlijke organisatie, in werking getreden; tegelijkertijd met de daarbij behorende uitvoeringsbesluiten.⁴¹ (De inhoudelijke bespreking van deze wetten komt uitgebreider aan de orde in de hoofdstukken 2 en 8.) Deze wetten brengen twee essentiële wijzigingen aan in de structuur van de rechterlijke organisatie. In de Wet organisatie en bestuur gerechten wordt onder meer de invoering van een bestuur bij de gerechten geregeld.⁴² Een bestuur dat is belast met de algemene leiding, de organisatie en de bedrijfsvoering van het gerecht.⁴³ (Voordien gescheiden in een dual stelsel; zie hierover hoofdstuk 2, paragraaf 2.4.) De Wet Raad voor de rechtspraak regelt de invoering van een Raad die vooral taken krijgt op het gebied van de bedrijfsvoering en tussen de Minister van Justitie en de gerechten in wordt gepositioneerd.⁴⁴ Niet de Minister verschafft rechtstreeks de financiële middelen aan de afzonderlijke gerechten maar het beheer komt in handen van een overkoepelend orgaan, de Raad. Een belangrijk uitgangspunt van de wetten is dat na de overgang van de beheersverantwoordelijkheid van de Minister van Justitie naar de gerechten er geen directe relatie meer is tussen de Minister van Justitie en de gerechten. De Raad onderhoudt namens de rechterlijke organisatie de relaties met de minister voor wat betreft begroting en bedrijfsvoering.

In een betrekkelijk kort tijdsbestek (een periode van een krappe vier jaar) werden ingrijpende voorstellen gedaan en vond er een principiële heroriëntering op de positie van de rechterlijke organisatie plaats. Dit alles heeft een stortvloed van reacties, commentaren en kritische noten teweeggebracht.⁴⁵

Tot slot kan ten aanzien van zowel de Contourennota als het rapport van de commissie-Leemhuis geconstateerd worden dat de begrippen kwaliteit en kwaliteitszorg frequent voorkomen maar een nadere en specifiekere aanduiding van het begrip kwaliteit ontbreekt. Wel refereert de commissie-Leemhuis aan wat zij noemt 'klassieke juridische kwaliteitswaarden' en is daarbij van mening dat deze

⁴⁰ *Kamerstukken II* 1999/00, 27 182, nrs. 1-2.

⁴¹ *Stb.* 2001, nrs. 614-621.

⁴² Wet van 6 december 2001, *Stb.* 2001, nr. 582.

⁴³ De Hoge Raad en de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State vallen niet onder deze organisatie- en bestuursstructuur en ook niet onder de Raad voor de rechtspraak (zie o.m. art. 3 Wet RO) gezien de bijzondere plaats van deze rechtscolleges in ons staatsbestel.

⁴⁴ Wet van 6 december 2001, *Stb.* 2001, nr. 583.

⁴⁵ Zie onder andere Ten Kate en Haak 2000, p. 1607-1610; Commentaar d.d. 27 oktober 1999 van de President van en de Procureur-Generaal bij de Hoge Raad op de conceptwetsvoorstellen organisatie en bestuur gerechten en Raad voor de Rechtspraak, *NJB* 2000, p. 1615-1623; Boven'd'Eert en Kortmann 2000b, p. 1769-1775; Kummeling en Verhey 2000, p. 2043-2046 en 'Ook Centrale Raad van Beroep keert zich tegen wetsvoorstellen reorganisatie rechterlijke macht', brief aan de Vaste Commissie voor Justitie uit de Tweede Kamer, *NJB* 2000, p. 1980-1982

aanvulling behoeven met noties van meer bestuurlijk-organisatorische en bedrijfskundige aard.⁴⁶

1.2.4 *Initiatieven vanuit de rechterlijke organisatie*

Zoals in de voorgaande paragrafen reeds is gezegd, stelt de veranderende maatschappij in toenemende mate eisen aan het functioneren van de rechterlijke macht.⁴⁷ Kernbegrippen die daarbij steeds weer terugkeren zijn onder andere: snelheid⁴⁸, doelmatigheid, kwaliteit⁴⁹, toegankelijkheid en rechtseenheid. Net als andere organisaties zal ook de rechterlijke organisatie zich aan moeten passen aan de – veranderende – omstandigheden waarin zij functioneert.

Niet alleen de wetgever maar ook de rechterlijke organisatie zelf heeft, zowel binnen de rechterlijke colleges⁵⁰ als op landelijk niveau diverse initiatieven ontplooid. Een van die initiatieven werd vormgegeven in de ‘Stuurgroep ZM 2000’.⁵¹ De belangrijkste opgave die deze stuurgroep zag was om binnen de rechtsprekende macht een discussie op gang te brengen over de betekenis van de maatschappelijke ontwikkelingen voor de toekomst van de rechtspraak.⁵² Centrale vraag was: hoe kan worden bereikt dat in een veranderende wereld de kwaliteit van de rechtspraak kan worden gewaarborgd of zelfs verbeterd? Tot aan de komst van de Raad kregen landelijke initiatieven met name vorm in de projecten *ZM 2000* en *Toekomst ZM*.⁵³ Deze projecten werden voornamelijk opgezet om de maatschappelijke eisen die aan de rechterlijke organisatie worden gesteld in kaart te brengen en een begin te maken met concrete activiteiten (een ontwikkeling die in de jaren zeventig al in gang was gezet, zie paragraaf 1.2.1) om aan die eisen tegemoet te komen.⁵⁴ Er werden projecten gestart die zich met name richten op de juridische kwaliteit van de rechtspraak, de organisatorische aspecten daarvan (kwaliteit – van de organisatie –,

⁴⁶ *Rechtspraak bij de tijd* 1998, p. 14–15.

⁴⁷ Zie voor een overzicht van die eisen vanuit diverse (maatschappelijke) geledingen Koers e.a. 1996.

⁴⁸ Zie hierover bijvoorbeeld de special ‘Tijdigheid van rechtspraak’, *Trema-special* nr. 10a, december 1999 met onder meer De Werd 1999, p. 19–25.

⁴⁹ Ook hier wordt het begrip kwaliteit in alle discussies rondom rechtspraak en de rechterlijke organisatie niet nader gedefinieerd en/of ingekaderd.

⁵⁰ Bijvoorbeeld het in 1996 gestarte experiment Versneld Regime, een poging om doorlooptijden te verkorten. De experimenterende acht rechtbanken bieden naast de gangbare procedure (het is bedoeld voor dagvaardingsprocedures in handelszaken die in principe tot een definitieve beslissing leiden) een nieuwe procedurevorm aan waarin een aantal bestaande wettelijke mogelijkheden tot het snel afdoen van zaken in combinatie wordt toegepast teneinde een optimaal resultaat te bereiken. Zie ook Hidma 1999, p. 169–172. Een evaluatie van het versneld-regime-experiment is opgenomen in Eshuis 1998.

⁵¹ ‘ZM’ staat voor zittende magistratuur.

⁵² Keijzer 2001, p. 439–443.

⁵³ Voortbouwend op de rapporten van ZM 2000 wil Toekomst ZM een model ontwikkelen en doen invoeren van ‘het gerecht van de toekomst’, teneinde de kwaliteit van de rechtspraak in Nederland te behouden en waar nodig te verhogen. Zie Koers e.a. 1998.

⁵⁴ Het verloop van dit proces is onder meer vastgelegd in de publicaties Koers e.a. 1996; Koers e.a. 1997a en Koers e.a. 1997b.

snelheid en samenhang), op meer openheid⁵⁵ en een geïntegreerd personeelsbeleid.⁵⁶

PROGRAMMA VERSTERKING RECHTERLIJKE ORGANISATIE

Zoals hiervoor reeds werd aangegeven constateerde ook de rechterlijke organisatie zelf dat zij, om adequaat in te kunnen spelen op de doelstellingen zoals geschetst in de Contourennota, haar organisatie zou moeten aanpassen.⁵⁷ Om deze constatering kracht bij te zetten ging eind 1998 het Programma Versterking Rechterlijke Organisatie (PVRO) van start.⁵⁸ (Het PVRO ligt in het verlengde van en bouwt voort op de projecten *ZM 2000* en *Toekomst ZM*.⁵⁹) De ambitie was om de rechtspraak te laten functioneren op een wijze die past bij de eisen van de tijd. Het programma werd uitgevoerd in opdracht van alle gerechten en bijzondere colleges, met uitzondering van de Hoge Raad en de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Doel van het PVRO was om in drie jaar het maatschappelijk functioneren van de Nederlandse rechter te verbeteren door versterking van het bestuur, verbetering van (werk)processen⁶⁰, verbetering van het personeelsbeleid en de ontwikkeling van externe oriëntatie (aandacht voor partners en klanten).⁶¹ Tal van themagerichte projecten werden gestart om dit doel te kunnen realiseren, waaronder – relevant in het licht van dit onderzoek – het project ‘Kwaliteit’ en het project ‘Bestuur Gerechten’. Het doel van het project ‘Bestuur Gerechten’ was met name gericht op het versterken en moderniseren van vooral de wijze waarop de bedrijfsvoering wordt uitgeoefend. Het project had onder meer tot taak om een besturingsmodel voor de gerechten te ontwerpen op basis van integraal management. Dit heeft geresulteerd in het rapport ‘Het bestuur van de gerechten’ waarin een voorkeursmodel voor de besturing van de gerechten wordt gepresenteerd (meer

⁵⁵ Martens 2000, p. 1–4, Bovend'Eert, 2000a, p. 399–403.

⁵⁶ Voor een beknopt overzicht van enkele projecten zie Van Dijk, Keijzer en Van de Mortel 2001, p. 219–221.

⁵⁷ *Kamerstukken II* 1998/99, 26 352, nr. 2, p. 5.

⁵⁸ Het Convenant Programma Versterking Rechterlijke Organisatie – overeengekomen tussen de Staatssecretaris van Justitie en de presidenten van de appelcolleges en van de rechtbanken, en de kantonrechters – heeft als doel een programmaorganisatie in te stellen ter uitvoering van het Programma Versterking Rechterlijke Organisatie, *Start*. 1999, nr. 171. Het convenant heeft terugwerkende kracht tot 1 juli 1999 en vervalt met ingang van 1 januari 2002. De verhouding tussen PVRO en het ministerie van Justitie is neergelegd in de Regeling mandaat en volmacht Kernteam PVRO, *Start*. 1999, nr. 171.

⁵⁹ Pouw 1999, p. 223–226. Zie voor een beknopt overzicht van de historie van PVRO en zijn voorgangers, Keijzer 2001, p. 439–443.

⁶⁰ Zie bijvoorbeeld de brochure: *Draaiboek Werkprocessen, Een mogelijke aanpak voor verbetering van werkprocessen in de gerechtelijke organisatie*. (PVRO – Project Werkprocessen 2000)

⁶¹ Programma Versterking Rechterlijke Organisatie (PVRO), programmaplan, april 1999. Zie ook: Eerste voortgangsrapportage PVRO, 1e halfjaar 1999, Tweede voortgangsrapportage PVRO, 2e halfjaar 1999: *Landelijk en lokaal actief*, Derde voortgangsrapportage PVRO, 1e halfjaar 2000: *Van landelijk naar lokaal*, Vierde voortgangsrapportage PVRO, juli–december 2000: *PVRO in de gerechten*, Vijfde voortgangsrapportage PVRO, januari–juni 2001: *De beweging gaat door*.

hierover in hoofdstuk 2 en 6).⁶² Dit model is destijds overgenomen in het wetsvoorstel Wet organisatie en bestuur gerechten. In het project 'Kwaliteit' zijn ten behoeve van de gerechten instrumenten ontwikkeld om de kwaliteit van het rechterlijk functioneren op gerechtsniveau te kunnen meten teneinde deze te verbeteren. Naast het bevorderen van de kwaliteit op het niveau van de gerechten werden er ook activiteiten ontwikkeld ter bevordering van de kwaliteit van de individuele rechter. Hierbij dient met name gedacht te worden aan intervisie.⁶³ (In de hoofdstukken 6 en 9 wordt uitgebreid aandacht besteed aan het kwaliteitssysteem.)

Wat heeft PVRO opgeleverd? Concrete resultaten zijn onder andere neergelegd in het uniforme civiele rolreglement voor de rechtbanken, een methodiek voor het beschrijven van werkprocessen en een systeem om te analyseren en onderhouden, modellen en reglementen voor de nieuwe bestuurlijke inrichting van de gerechten, een klachtenregeling voor de burger en het ontwerp voor een kwaliteitssysteem.⁶⁴

Kenmerkend voor het PVRO is dat het gaat om een programma *van* en *voor* de rechterlijke organisatie.⁶⁵ Het is voor het eerst dat in een dergelijk omvangrijk programma wordt samengewerkt en dat alle presidenten en de kantonrechters zich hebben gecommitteerd aan doelstellingen, aanpak en activiteiten.⁶⁶ Hieruit kan men afleiden dat er een breed draagvlak en grote betrokkenheid binnen de gerechten bestaat. Het PVRO lijkt aldus een bindend element tussen de gerechten, maar was slechts tijdelijk. Op 1 januari 2002 heeft de Raad het estafettetokje overgenomen en de aanpak die het PVRO heeft ontwikkeld (deels) gecontinueerd. De 'Agenda voor de rechtspraak 2002-2005' van de Raad bouwt grotendeels voort op PVRO.⁶⁷ Een aantal projecten waaronder de projecten Vliegende Brigade en LOTH (zie hierover hoofdstuk 6, paragraaf 6.2.1) en het project Kwaliteit, zijn met de instelling van de Raad ook daadwerkelijk voortgezet onder verantwoordelijkheid van de Raad.⁶⁸

⁶² *Het bestuur van de gerechten. Het voorkeursmodel van het PVRO-projectteam Bestuur Gerechten*, november 1999.

⁶³ Project Kwaliteit, Vijfde voortgangsrapportage PVRO, januari-juni 2001: *De beweging gaat door*, p. 41.

⁶⁴ *Oogsten om te zaaien*, Eindrapport Programma Versterking Rechterlijke Organisatie, Bureau PVRO maart 2002.

⁶⁵ Activiteiten die in het kader van het PVRO werden uitgevoerd zijn onder andere het ontwerpen van landelijke procesregelingen bijvoorbeeld op het terrein van bestuursrecht (op 1 oktober 1999 ingevoerd) en procesreglementen op het terrein van bijvoorbeeld echtscheidingsprocedures (ingevoerd op 1 januari 2001). Op deze manier komt men tot landelijke uniformering. Binnen projecten gericht op kwaliteit en personeelsbeleid zijn ook diverse instrumenten ontwikkeld.

⁶⁶ De grondgedachte bij alle projecten was steeds dat veranderingen alleen tot stand kunnen komen als deze door de rechterlijke organisatie zelf worden geïnitieerd, ontwikkeld en uitgevoerd. Pouw 1999, p. 223-226.

⁶⁷ *Agenda voor de rechtspraak 2002-2005*.

⁶⁸ Vijfde voortgangsrapportage PVRO, januari-juni 2001: *De beweging gaat door*, p. 8 en *Kamerstukken II 2001/02*, 26 352, nr. 56, p. 7.

1.3 Probleemstelling en onderzoeksvragen

Deze studie is enerzijds een zoektocht naar het begrip kwaliteit in de context van rechtspraak en rechtspleging. Anderzijds beoogt deze studie te verkennen welke rol de Raad kan spelen bij het bevorderen en/of verbeteren van de kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging.

In paragraaf 1.1 van dit hoofdstuk zijn een aantal voorbeelden gegeven waaruit blijkt dat er zowel binnen de rechterlijke organisatie als daarbuiten veel wordt gesproken en veel wordt ondernomen rond het begrip kwaliteit in de context van rechtspraak en rechtspleging; dat is duidelijk. Minder duidelijk is of er sprake is van een gedeeld beeld bij dat woord. Dat roept tal van vragen op. Wordt steeds hetzelfde bedoeld? Hanteert men wel hetzelfde woord maar is de invulling van dat begrip kwaliteit een andere? Is kwaliteit zo evident dat de expliciete aandacht voor het begrip ontbreekt waardoor het begrip kwaliteit blijft steken in vage noties? Op grond van de gevoerde discussies kan wel steeds worden geconcludeerd dat het begrip kwaliteit uit een veelheid van facetten bestaat en op een groot aantal manieren aan de orde kan worden gesteld; contextueel en bepaald naar tijd.

Niet alleen uit de rapporten van de staatscommissie Herziening Rechterlijke Organisatie, maar ook uit diverse andere rapporten en nota's die in de loop der tijd zijn verschenen, komt naar voren dat de verschillende discussies over modernisering en herziening van rechtspraak en rechtspleging alle zijn verlopen langs dezelfde lijnen.⁶⁹ Opvallend daarbij is dat zelden aandacht wordt besteed aan de inhoudelijke vraag naar het begrip kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de doelstellingen die het kabinet omschrijft in haar Contourennota modernisering rechterlijke organisatie. Deze doelstellingen concentreren zich in hoofdzaak op aspecten van dienstverlening en de kwaliteit van de organisatie (men spreekt over rechtspraak op maat, het bekorten van doorlooptijden van gerechtelijke procedures, het sneller bereikbaar zijn voor burgers en instanties van de rechterlijke colleges via moderne communicatiemiddelen en het vergroten van de eenheid van rechterlijke uitspraken en de eenheid van procedures).⁷⁰

De commissie-Leemhuis stelt in haar rapport onder andere dat de juridische kwaliteitswaarden (waaronder onpartijdigheid, rechtseenheid en afdoening binnen redelijke termijn) om verwerkelijking vragen in een samenleving die sterk aan verandering onderhevig is.⁷¹ Ten gevolge van bijvoorbeeld de informatietechnologie worden organisaties (waaronder de rechterlijke organisatie) en prestaties toegankelijker en onderling vergelijkbaar. Deze veranderingen stellen nieuwe eisen aan de

⁶⁹ Zie bijvoorbeeld *Rechtspraak bij de tijd* 1998 en *Contourennota modernisering rechterlijke organisatie* 1998.

⁷⁰ *Kamerstukken II* 1998/99, 26 352, nr. 2, p. 4.

⁷¹ Denk bijvoorbeeld aan het sterk toegenomen beroep op de rechter en de invloed van informatietechnologie.

inzichtelijkheid van rechterlijk optreden, aan de verantwoording over uitkomsten van rechterlijke afweging en aan de rechtsgelijkheid, aldus de Commissie.⁷²

De grote drijfveer van alle voorgestane veranderingen is het verbeteren van de kwaliteit van rechtspraak. De komst van de Raad voegt in bepaalde opzichten een nieuwe dimensie toe aan de wijze waarop de rechterlijke organisatie invulling geeft aan kwaliteitszorg en kwaliteitsverbetering.

Het bovenstaande brengt mij tot de centrale probleemstelling:

Op welke wijze en in hoeverre kan de Raad een bijdrage leveren aan de borging en verhoging van de kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging?

Op deze vraag zal een antwoord worden gezocht aan de hand van de volgende onderzoeksvragen:

1. *Wat is kwaliteit?*

Het is lastig om een verkenning uit te voeren naar de bijdrage die de Raad kan leveren ten aanzien van het verhogen van de kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging als niet eerst naar een (theoretische) inkadering van het begrip kwaliteit als zodanig wordt gezocht. Binnen deze onderzoeksvraag wordt een antwoord gezocht op de volgende vragen. Is het begrip kwaliteit te vangen in een definitie? Zo ja, wat zijn de opvattingen over kwaliteit en hoe wordt het begrip kwaliteit gedefinieerd?

2. *Welke betekenis heeft het begrip kwaliteit in de context van rechtspraak en rechtspleging?*

Nadat is vastgesteld wat onder het begrip kwaliteit wordt verstaan, richt de tweede onderzoeksvraag zich op het begrip kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging. Het conceptualiseren van het begrip kwaliteit in de context van rechtspraak en rechtspleging is niet alleen een noodzakelijke voorwaarde alvorens te kunnen onderzoeken wat de rol van de Raad is ten aanzien van het verbeteren en bevorderen van de kwaliteit. Een nadere verkenning van het begrip kwaliteit in de rechtspraak en rechtspleging lijkt op grond van eerdere constatering tevens gerechtvaardigd (zie hiervoor paragraaf 1.1). De noodzaak laat zich wellicht nog meer gevoelen na lezing van het rapport van de visitatiecommissie Bureau van de Raad voor de rechtspraak.⁷³ De visitatiecommissie constateert onder meer dat bij het Kwaliteitsbureau (onderdeel van de afdeling Ontwikkeling van het bureau van de Raad)⁷⁴ een een-

⁷² Zie het rapport *Rechtspraak bij de tijd* 1998, p. 14.

⁷³ In 2006 is in opdracht van de Raad een visitatie van het Bureau van de Raad georganiseerd. De resultaten zijn neergelegd in het rapport *Visitatie Bureau van de Raad voor de rechtspraak* 2006.

⁷⁴ Voor een overzicht van de afdelingen binnen het bureau van de Raad zie: <http://www.rechtspraak.nl/Gerechten/RvdR/Over+de+Raad/Bureau+Raad+voor+de+rechtspraak.htm>

duidige en gedeelde afbakening van het begrip kwaliteit ontbreekt. Het gehanteerde begrip is volgens de commissie te breed zodat niet duidelijk is waar het Kwaliteitsbureau zich op richt.⁷⁵

Het conceptualiseren en operationaliseren van het begrip kwaliteit gebeurt onder andere aan de hand van de volgende vragen: Welke perspectieven zijn er te onderscheiden ten aanzien van kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging? Welke elementen (eisen, zo men wil) zijn van belang om van kwaliteit van rechtspraak te kunnen spreken?

3. Met behulp van welke instrumenten kan uitvoering worden gegeven aan de elementen van kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging?

De bij de tweede onderzoeksvraag gevonden abstracte kwaliteitselementen dienen uiteindelijk binnen de rechterlijke organisatie en dus binnen de gerechten feitelijk te worden gerealiseerd. Het antwoord op de derde onderzoeksvraag zal grotendeels bestaan uit een inventarisatie van instrumenten die in de praktijk van de rechtspraak (op de ‘werkvloer’) gebruikt worden om de elementen van kwaliteit te concretiseren. Daarmee zijn die instrumenten tevens aan te merken als kwaliteitsbevorderend en/of kwaliteitsverbeterend.

4. Waarom een Raad voor de rechtspraak?

In het kader van de beantwoording van deze onderzoeksvraag wordt met name aandacht besteed aan de volgende vragen. Ten eerste: wat was de aanleiding en noodzaak tot het instellen van een Raad voor de rechtspraak in Nederland? Ten tweede: welke functies heeft de Raad en met welke taken en bevoegdheden kan de Raad de aan hem toebedeelde functies uitoefenen? Ten derde: hoe verhoudt de Raad zich tot andere actoren, waaronder de Minister van Justitie en de gerechtsbesturen, in het veld van rechtspraak en rechtspleging?

5. Welke (wettelijke) taken en bevoegdheden heeft de Raad ter beschikking ten behoeve van kwaliteitsbevordering van rechtspraak en rechtspleging? En op welke wijze geeft de Raad invulling aan deze taken en bevoegdheden?

Indien de Raad een rol vervult bij het verhogen en/of verbeteren van de kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging zullen hiervoor taken en bevoegdheden voorhanden moeten zijn. Het antwoord op deze onderzoeksvraag zal – daar waar het gaat om de toedeling van (kwaliteitsbevorderende) taken en bevoegdheden – in eerste instantie gezocht worden in de Wet op de Rechterlijke Organisatie. Daarnaast zal onderzocht worden welke (wettelijke) instrumenten de Raad gebruikt om feitelijk uitvoering te kunnen geven aan een kwaliteitsbevorderende rol ten aanzien van

⁷⁵ *Visitatie bureau van de Raad voor de rechtspraak* 2006, p. 47–48.

rechtspraak en rechtspleging. Vervolgens wordt een antwoord gezocht op de vraag hoe de Raad zijn rol(len) ten aanzien van de bevordering van kwaliteit van rechtspraak heeft gedefinieerd. Is dat een terughoudende rol; een Raad op afstand? Of kiest de Raad voor actieve sturing?

Bij het bevorderen en verbeteren van de kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging zijn naast de Raad diverse andere actoren betrokken. De Raad bevindt zich als het ware als een soort ‘spin’ in het web van kwaliteitsbevordering en -verbetering. Binnen de context van deze vijfde onderzoeksvraag richt een aspect daarvan zich op het zoeken naar een antwoord op de vraag hoe de rol van de Raad zich verhoudt tot met name de positie van de gerechtsbesturen en de individuele rechter.

1.4 De opzet en methode van het onderzoek

Zoals uit het voorafgaande is gebleken, bestaan er (soms vage) noties over wat kwaliteit is. Er is evenwel geen gedeelde definitie van het begrip kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging voorhanden. Het ontbreekt aan een conceptueel kader. Wil deze studie iets kunnen zeggen over de kwaliteitsbevorderende rol van de Raad ten aanzien van rechtspraak en rechtspleging, dan dient er allereerst een raamwerk ofwel denkkader ontwikkeld te worden met betrekking tot het begrip kwaliteit in de context van rechtspraak en rechtspleging. Een zeer belangrijk deel van dit onderzoek is daarom gewijd aan het ontwikkelen van een conceptueel-theoretisch model waarmee het begrip kwaliteit systematisch wordt geanalyseerd.

Het analysemodel opereert op drie niveaus. Ten eerste het macroniveau dat betrekking heeft op de rechterlijke organisatie als geheel. Ten tweede het mesoniveau, dat is het niveau van de gerechten. Als derde het microniveau, het niveau van de individuele rechter. Op elk van deze niveaus zal steeds bekeken worden of en hoe het begrip kwaliteit is te operationaliseren. Ik kies daarbij voor een concentrische benadering. Het begrip kwaliteit wordt vanuit een aantal perspectieven (dimensies zo men wil) benaderd. Te weten het rechtsstatelijk, het bestuurlijk-organisatiekundig en het maatschappelijk ofwel klantgericht perspectief. Dit resulteert in respectievelijk juridische kwaliteit, kwaliteit van de organisatie en kwaliteit van dienstverlening. Het geheel laat zich schematisch als volgt vertalen:

Schema 1: Conceptueel-theoretisch model

	Rechtsstatelijk perspectief <i>Juridische kwaliteit</i>	Bestuurlijk/organisatie- kundig perspectief <i>Bestuurlijk-organisato- rische kwaliteit</i>	Maatschappelijk c.q. klantgericht perspectief <i>Kwaliteit van dienstverle- ning</i>
MACRO			
MESO			
MICRO			

Daar waar het onderzoek zich toespitst op de inhoudelijke vraag naar de kwaliteitsbevorderende rol van de Raad (de vijfde onderzoeksvraag), fungeert het analysemodel tevens als toetsingskader. De aan de Raad toebedeelde taken en bevoegdheden en de wijze waarop de Raad daaraan invulling geeft in de praktijk, worden als het ware vertaald naar de kwaliteitsperspectieven op macro-, meso-, en microniveau.

Door middel van literatuurstudie, documentenanalyse, analyse van relevante wetsvoorstellen en wetten, implementatie daarvan in de praktijk, en interviews met sleutelfiguren binnen de rechterlijke organisatie zal een antwoord gezocht worden op de centrale probleemstelling en de daaruit voortvloeiende onderzoeksvragen. Ook de jaarplannen en jaarverslagen van de Raad en de gerechten zijn belangrijke bronnen van informatie voor dit onderzoek. Op enkele plaatsen binnen het onderzoek wordt ter illustratie een vergelijking gemaakt met andere Europese raden voor de rechtspraak. Omdat deze studie anders te breed zou worden, beperk ik me tot hier en daar een voorbeeld.

1.4.1 Empirische dimensie

Niet alleen om meer inzicht te krijgen in de organisatie waarbinnen het primaire proces van rechtspraak en rechtspleging zich afspeelt en waar het begrip kwaliteit wordt vormgegeven maar ook omdat belangwekkende ontwikkelingen en vernieuwingen binnen de rechterlijke organisatie om een reactie van direct betrokkenen vraagt, is er voor gekozen om naast literatuuronderzoek ook empirisch onderzoek te verrichten. Het is in het kader van het onderzoek mede van belang om het veld, de ‘werkvloer’ te vragen naar hun visie op kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging en naar de wijze waarop men de (kwaliteitsbevorderende) rol van de Raad ziet.

Er is gekozen voor een vorm van kwalitatief onderzoek omdat de informatieve waarde van de antwoorden in het kader van deze studie prevaleert boven het kwantitatief onderzoek. Het verzamelen van informatie vanuit de gerechten is ge-

daan met behulp van interviews. Ten behoeve van die interviews zijn de presidenten van het CBb, de CRvB, 7 rechtbanken en 2 hoven aangeschreven. In totaal is gesproken met 5 presidenten, 6 sectorvoorzitters en 27 rechters dan wel raadsheren uit verschillende sectoren.⁷⁶ De interviews zijn afgenomen aan de hand van een voorgestructureerde vragenlijst bestaande uit 23 vragen met een open karakter. De vragenlijsten werden vooraf aan de respondenten toegezonden. Van de antwoorden van de respondenten die tijdens de interviews werden gegeven is een samenvatting gemaakt. Per vraag is nagegaan welk algemeen beeld naar voren komt en zijn afwijkende antwoorden genoteerd. Het is in dezen van belang te benadrukken dat de bevindingen uit de interviews en de eventuele conclusies die worden getrokken op basis van de interviews een verkennend karakter hebben.

Bij de selectie van personen die voor dit onderzoek werden geïnterviewd moest een keuze worden gemaakt. Het spreekt voor zich dat die selectie er anders uit had kunnen zien. Binnen de veel grotere kring van betrokkenen is gestreefd naar een evenwichtige vertegenwoordiging van professionals (rechters en raadsheren) uit de verschillende sectoren binnen de gerechten die uiteindelijk verantwoordelijk zijn voor het eindproduct, de rechterlijke uitspraak. De gerechtsambtenaren bij de gerechten zijn bij de interviews goeddeels buiten beeld gebleven. Niet dat zij geen substantiële bijdrage leveren aan de kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging en dat de moderniseringsoperatie voor hun werk geen significante betekenis heeft (uit de voorliggende analyse zal het tegendeel blijken). Uitgaande van de verantwoordelijkheid voor het uiteindelijke product, resulterend in de rechterlijke uitspraak, ligt het accent bij het maken van een keuze ten aanzien van de te interviewen personen echter op de rechters.

De interviews zijn vooral bedoeld ter informatie en oriëntatie; om me daarmee in de aanvangsfase van het onderzoek een goed beeld te kunnen vormen van de rechterlijke organisatie en hun visie op kwaliteit. De informatie en bevindingen uit de interviews zijn met name in deel II en III van dit onderzoek als aanvullend materiaal verwerkt.

1.4.2 *Indeling van het boek*

Dit boek bestaat uit vier delen. Kort gezegd vormt deel I de inleiding op het onderzoek, staat in deel II het begrip kwaliteit centraal en in deel III de Raad voor de rechtspraak. Deel IV tenslotte bevat de conclusies van dit onderzoek. In het hierna volgende wordt de opbouw en de inhoud van de verschillende delen toegelicht.

DEEL I: INLEIDING

Hoofdstuk 1 geeft ten eerste een inleiding op het thema van het onderzoek. Dit gebeurt met name in de vorm van een beknopt overzicht van de – voor dit onder-

⁷⁶ De respondenten zijn door hun presidenten of de sectorvoorzitters verzocht om aan dit onderzoek mee te werken. De interviews zijn afgenomen in de periode oktober 2002-januari 2003.

zoek relevante – ontwikkelingen binnen de rechterlijke organisatie. Verder bevat dit hoofdstuk een uiteenzetting van de onderzoeksvragen en een verantwoording van de gehanteerde onderzoeksmethoden. Hoofdstuk 2 brengt (deels historisch) de ontwikkelingen van de bestuursorganisatie binnen de gerechten in kaart en schetst hoe deze organisatie er uit ziet na inwerkingtreding van de Wet organisatie en bestuur gerechten en de Wet Raad voor de rechtspraak.

DEEL II: HET BEGRIIP KWALITEIT

In deel II vangt het eigenlijke onderzoek aan. Hierin staat het sleutelbegrip kwaliteit centraal. Deel II van dit onderzoek heeft een tweeledig karakter. Het is enerzijds verkennend en beschrijvend en anderzijds instrumenteel van aard. In hoofdstuk 3 wordt een verkenning uitgevoerd met betrekking tot het begrip kwaliteit in zijn algemeenheid. Deze verkenning spitst zich in hoofdstuk 4 toe op het begrip kwaliteit in de context van rechtspraak en rechtspleging. Er wordt een conceptueel-theoretisch kader ontwikkeld dat tot stand is gekomen door middel van empirisch onderzoek, literatuurstudie en documentenanalyse.

Vervolgens worden vanuit het analysekader de kwaliteitsperspectieven van rechtspraak en rechtspleging in de hoofdstukken 5, 6 en 7 geoperationaliseerd en geconcretiseerd – respectievelijk het rechtsstatelijk, het organisatiekundig en het maatschappelijk ofwel klantgericht perspectief.

DEEL III: DE RAAD VOOR DE RECHTSPRAAK

In deel III staat de Raad voor de rechtspraak centraal. Hoofdstuk 8 is grotendeels beschrijvend van aard. Het geeft allereerst een beschouwing over de redenen voor de instelling van een landelijke Raad. Vervolgens wordt beschreven welke functies, taken en bevoegdheden de Raad krijgt toebedeeld. Daarnaast komen de verschillende verhoudingen tussen de Raad en de andere spelers in het veld van rechtspraak en rechtspleging aan bod.

In hoofdstuk 9 wordt de kwaliteitsbevorderende rol van de Raad aan een analyse onderworpen. Er wordt met name een antwoord gezocht op de vraag of de Raad kwaliteitsbeleid voert en zo ja, hoe de Raad dat heeft geoperationaliseerd. Met andere woorden welke rol speelt de Raad in het bevorderen en/of verbeteren van de kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging? Daarbij wordt ook nagegaan in hoeverre de kwaliteitsbevorderende taken en bevoegdheden van de Raad worden begrensd door onder andere de bevoegdheden van de gerechtsbesturen in dezen.

DEEL IV: SAMENVATTING EN CONCLUSIES

In hoofdstuk 10 volgen tenslotte de samenvatting en de conclusies van dit onderzoek.

De modernisering van de rechterlijke organisatie: een bestuursorganisatie bij de gerechten

2.1 Inleiding

Het begrip kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging is nauw verbonden met de organisatie waarbinnen die rechtspraak wordt uitgeoefend. Het is daarom van belang enigszins zicht te krijgen op het soort organisatie, het organisatieprincipe en de bestuursstructuur waarbinnen het begrip kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging wordt geoperationaliseerd en daarmee vorm en inhoud krijgt. Vragen die in dit verband in dit hoofdstuk aan de orde komen zijn onder andere: Hoe ziet de beheers- en bestuursstructuur van de gerechtelijke organisatie er uit? Welke ontwikkelingen heeft de (bestuurs)organisatie bij de gerechten doorgemaakt? Welke veranderingen hebben zich voorgedaan? Waarom waren deze veranderingen noodzakelijk, wat waren de knelpunten? Ter beantwoording van deze vragen zal in de hiernavolgende paragrafen nader worden ingegaan op onder andere de (historische) ontwikkelingen die uiteindelijk hebben geresulteerd in een integrale verantwoordelijkheid voor de eigen organisatie.

Dit hoofdstuk schetst de modernisering van de rechterlijke organisatie en de instelling van een bestuur bij de gerechten. In hoofdstuk 1 is aangegeven dat de inwerkingtreding van de Wet Organisatie en bestuur gerechten op 1 januari 2002 niet alleen tot gevolg heeft dat gerechtsorganisaties duidelijke (wettelijke) bevoegdheden krijgen om zelf te kunnen (be)sturen maar ook dat het gemoderniseerde bestuur van de gerechten een integrale verantwoordelijkheid voor zijn organisatie gaat dragen. Met het toekennen van beheersbevoegdheden aan de besturen van de gerechten komt een Raad voor de rechtspraak in het vizier. De instelling van deze Raad wordt aangeduid als het sluitstuk van de moderniseringsoperatie van de rechterlijke organisatie.¹ Vooralsnog is voor wat betreft dit hoofdstuk met name de Wet Organisatie en bestuur gerechten van belang.² Wat zijn de meest in het oog springende veranderingen van deze wet voor de gerechten en de gerechtsbesturen? (Sleutelbegrippen die daarbij een rol spelen zijn integraal management en beheer en bestuur van de rechterlijke organisatie.)

Alvorens in paragraaf 2.3 aandacht wordt besteed aan het concept integraal management als zodanig, worden in paragraaf 2.2 de terugkerende begrippen be-

¹ *Kamerstukken II 1998/99*, 26 352, nr. 2, p. 8.

² Aangezien de Wet Raad voor de rechtspraak en de Wet Organisatie en bestuur gerechten elkaars complement zijn ontkom ik er niet aan om hier en daar al vooruit te lopen op hoofdstuk 8 waar de Raad voor de rechtspraak centraal staat.

heer, beleid en bestuur verkend en afgebakend. Paragraaf 2.4 zoekt een antwoord op de vraag waarom het noodzakelijk was om een nieuw besturingsconcept in de vorm van integraal management te introduceren voor de gerechten. Daartoe worden in een beknopte (historische) schets de ontwikkelingen en veranderingen rondom de beheers- en bestuursstructuur van de gerechten beschreven. Nadat in de genoemde paragrafen een beeld is geschetst met betrekking tot de bestuursstructuur en het organisatieprincipe binnen de gerechten, zal vervolgens worden stilgestaan bij de vraag hoe de gerechtelijke organisatie is te kwalificeren. Binnen wat voor soort organisatie krijgt het begrip kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging invulling en wordt er gewerkt aan de kwaliteit van het product (de rechterlijke uitspraak)? Paragraaf 2.5 gaat kort in op enkele theoretische opvattingen ten aanzien van professionele, dienstverlenende organisaties. Daarbij wordt een vertaalslag gemaakt naar de rechterlijke organisatie. Omdat een modernisering van de organisatie van invloed is op en consequenties heeft voor de cultuur binnen de organisatie, worden in paragraaf 2.6 enige beschouwingen gewijd aan (perspectieven op) de cultuur binnen de rechterlijke organisatie. Tenslotte wordt het hoofdstuk in paragraaf 2.7 afgerond met een aantal slotopmerkingen.

2.2 Beheer, beleid en bestuur? Enige afbakening gewenst

Zoals in de inleiding al is opgemerkt, staat in dit hoofdstuk de beheers- en bestuursstructuur van de gerechten centraal.³ In het vervolg van dit hoofdstuk zal blijken dat in diverse rapporten en adviezen de knelpunten rondom de beheers- en bestuursstructuur een centrale plaats innemen.⁴ In deze rapporten worden begrippen als beheer, beleid en bestuur veelvuldig gebruikt. De commissie-Leemhuis zegt in haar rapport over deze begrippen onder andere:

“Het bestuur van het gerecht is verantwoordelijk voor het functioneren van het gerecht. Teneinde deze verantwoordelijkheid waar te kunnen maken beschikt het bestuur over zowel beheersmatige als beleidsmatige bevoegdheden”.⁵

De Contourennota zegt hierover in het kader van het bestuur bij de gerechten:

“Het bestuur wordt belast met bestuurlijke, beleidsmatige en beheersmatige taken van het gerecht”.⁶

³ Zie hierover Bovend'Eert 1997, p. 229-240; Ingelse 1996b, p. 1663-1669 en Ten Kate en Martens 1997, p. 27-33.

⁴ Vgl. onder andere: *Beheersstructuur van de rechterlijke organisatie* 1995, *Het besturen van de rechtspraak* 1995, *Bestuur en beheer van de rechtspraak* 1996 en *Rechtspraak bij de tijd* 1998.

⁵ *Rechtspraak bij de tijd* 1998, p. 39.

⁶ *Kamerstukken II* 1998/99, 26 352, nr. 2, p. 9.

Wat dient te worden verstaan onder de terugkerende begrippen: bestuur, beheer en beleid van rechterlijke organisaties? Wat zijn beheersmatige en beleidsmatige taken en bevoegdheden? Na bestudering van diverse relevante nota's en rapporten ontstaat de indruk dat de vlag niet altijd precies de lading dekt. Bestuurskundige begrippen en noties die binnen het kader van organisatie en management worden gebruikt, lijken in een juridische context te zijn ingekleurd zonder dat deze begrippen op enigerlei wijze zijn 'geijkt'. Het is dan ook niet verwonderlijk dat in de betreffende rapporten, adviezen en nota's steeds ad hoc invulling aan de begrippen wordt gegeven, waarbij de reikwijdte van de begrippen niet of nauwelijks wordt gedefinieerd.⁷ Het is relevant te weten wat onder deze begrippen dient te worden verstaan, met name als men spreekt over de verantwoordelijkheid van de Raad voor de rechtspraak voor de ontwikkeling van beleid ten aanzien van het bestuur en beheer van de rechtspraak.⁸ Alvorens in te gaan op het hoe en waarom van een Raad voor de rechtspraak⁹ lijkt een heldere afbakening van de begrippen bestuur, beheer en beleid wenselijk.¹⁰

Wat moet onder beheer worden verstaan? Met name de regering geeft hierop een expliciet antwoord.¹¹ (Dit antwoord komt echter pas geruime tijd na verschijning van de reeds genoemde rapporten.) Volgens de regering gaat het in algemene zin om taken en bevoegdheden die betrekking hebben op de zorg voor de *instandhouding* van de organisatie. Taken en bevoegdheden die genoemd worden zijn onder andere: de vaststelling, verdeling en besteding van financiële middelen, het toezicht op de besteding van financiële middelen, de zorg voor materiële voorzieningen (o.a. huisvesting en automatisering), het personeels- en benoemingenbeleid, kwaliteitszorg, andere beheersmatige aangelegenheden (bijvoorbeeld veiligheid, public relations en bestuurlijke informatievoorziening).¹² Met andere woorden het gaat om het geheel van voorzieningen dat de rechter terzijde staat bij het vervullen van zijn taak, 'ondersteuningsbeheer', aldus Ingelse.¹³ Het handelt in wezen om – in de uitvoering – hele concrete taken en bevoegdheden.

Hoe valt vervolgens bestuur te kwalificeren? Besturen heeft te maken met het in een bepaalde richting sturen van een organisatie. Bestuur handelt over de *interne*

⁷ Waarschijnlijk zijn deze begrippen steeds gebruikt zoals men deze in het dagelijkse spraakgebruik dient te verstaan.

⁸ *Rechtspraak bij de tijd* 1998, p. 30-31.

⁹ Ik zal in hoofdstuk 8 uitgebreid aandacht schenken aan de redenen voor het instellen van een Raad voor de rechtspraak.

¹⁰ Geen enkele definitie is heilig. Voor de begrippen die ik poog in te kaderen worden in de literatuur meerdere definities gebruikt die mij inmiddels ook bekend zijn, althans gedeeltelijk. De hier gehanteerde omschrijvingen zijn door mij gekozen omdat ik ze de meest logische of meest werkbare definitie vind: dit wil niet zeggen dat dit de enige juiste zijn.

¹¹ *Kamerstukken II* 1998/99, 26 352, nr. 4, p. 3.

¹² In termen van organisatie en management hebben de genoemde taken en bevoegdheden betrekking op Personeel, Informatievoorziening, Organisatie, Financiën, Automatisering en Huisvesting. Vaak gebezigd in de afkorting PIOFAH.

¹³ Ingelse 1996b, p. 1664. Ik vind dit overigens een onzuivere benaming daar beheer en ondersteuning mijns inziens hetzelfde betekenen. Je zou dan ook kunnen spreken van een pleonasme.

organisatie van een gerecht, de organisatie van de rechtspraak oftewel de organisatie van de rechtsprekende functie, de zaakbehandeling.¹⁴ Het gaat daarbij om bevoegdheden ten aanzien van vormen van (inhoudelijk) overleg en begeleiding, om werkafspraken op het gebied van werkprocessen (het aantal zaken, doorlooptijden) en procesbeheer (zoals kamerindeling, verdeling van zaken, comparities en afdoeningsmodaliteiten). Met andere woorden besturen is primair gericht op het optimaliseren van de werkinhoudelijke en organisatorische aspecten.

De regering zegt niets over het begrip bestuur maar geeft wel aan wat onder beleid dient te worden verstaan. Met beleid wordt bedoeld op (beleids)beslissingen die de rechtspraak zelf betreffen.¹⁵ De regering denkt daarbij aan het rechterlijk beleid terzake van de inhoud van uitspraken en terzake van procedureaangelegenheden zoals het procesbeheer. Daar wordt evenwel aan toegevoegd dat het onderscheid tussen beheer en beleid niet altijd scherp te maken valt. Beheersmatige afwegingen op het financiële vlak vertonen al snel raakvlakken met en hebben vaak invloed op beleidsmatige beslissingen en aangelegenheden, in het bijzonder als het gaat om het procesbeheer.¹⁶

De term beleid, zoals door de regering omschreven, maakt veeleer onderdeel uit van de taken van het bestuur als zodanig, het raakt immers aan de organisatie van de werkzaamheden binnen een gerecht. Ik meen daarentegen dat je het begrip beleid, in deze context van organisatie en bestuur van de gerechten, eerder vanuit een bestuurskundige invalshoek moet benaderen. Wat dient in termen van bestuurskunde te worden verstaan onder het begrip beleid?¹⁷ Een organisatie die bepaalde ontwikkelingen wil sturen, moet van geval tot geval bepalen op welke manier deze sturing vorm dient te krijgen. De voornemens, keuzes en acties van een of meer bestuurlijke instanties gericht op de sturing van een bepaalde ontwikkeling, is te verstaan als beleid.¹⁸ Of anders gezegd: doelbewust en doelgericht handelen, gericht op het bereiken van bepaalde doelen met bepaalde middelen.¹⁹ In mijn ogen lijkt dit een meer voor de hand liggende omschrijving van de term beleid als het gaat om organisatie en besturen.

Beleid maken, maakt onderdeel uit van *besturen*. Het is een instrument voor het bestuur om richting te kunnen geven, een koers uit te kunnen zetten. Zowel ten aanzien van de organisatie van de rechtspraak als ten aanzien van het beheer van de organisatie wordt door het bestuur van een gerecht beleid gemaakt. Het bestuur

¹⁴ Met zaakbehandeling wordt bedoeld: het behandelen, beoordelen en beslissen van zaken; het eigenlijke werk van de rechter.

¹⁵ Waarschijnlijk doelt de regering hier op de organisatorische aspecten van de rechtspraak en niet op beslissingen die de inhoud van de rechtspraak betreffen, dat lijkt me voorbehouden aan de individuele rechter.

¹⁶ *Kamerstukken II* 1998/99, 26 352, nr. 4, p. 4.

¹⁷ Ik heb hier gekozen voor een, zo mogelijk, neutrale begripsomschrijving. Er worden uiteraard vele andere definities gehanteerd. Vergelijk bijvoorbeeld Hoogerwerf 1993. Zie ook Van de Donk 1997, p. 71-110.

¹⁸ Vrij naar Rosenthal e.a. 1996.

¹⁹ De Baas 1995, p. 16.

maakt keuzes en plannen ten aanzien van de interne organisatie, respectievelijk de instandhouding van die organisatie. Met andere woorden: besturen is vooral gericht op het vaststellen en maken van beleid ten aanzien van zowel beheersmatige als bestuurlijke aspecten van de (rechterlijke) organisatie.

2.3 Het concept integraal management

Gedurende een aantal jaren is, bij de discussie rondom de beheers- en bestuursstructuur van de rechterlijke organisatie, het concept integraal management reeds meerdere malen in diverse rapporten ter sprake gebracht (zie daarover uitgebreid paragraaf 2.4.1).²⁰ Uiteindelijk heeft de commissie-Leemhuis er gestalte aan gegeven door het bij de modernisering van de organisatie van de gerechten als uitgangspunt te introduceren.²¹

2.3.1 Wat is integraal management?

Wat onder integraal management kan worden verstaan verschilt per organisatie, wat niet wil zeggen dat er geen sterke overeenkomsten bestaan in de verschillende omschrijvingen van dit begrip. Alvorens te bezien hoe de *rechterlijke* organisatie middels de Wet Organisatie en bestuur gerechten invulling geeft aan het concept van integraal management is het van belang aan te geven wat men in zijn algemeenheid onder integraal management verstaat. Ik ben niet op zoek naar de ‘wortels’ van integraal management maar veel meer naar het gebruik, de implementatie dan wel een praktische toepassing van de definitie, tevens bruikbaar binnen de rechterlijke organisatie, om duidelijkheid te krijgen. Het onderstaande ideaaltype is voornamelijk toegespitst op organisaties binnen overheid en publieke sector. Integraal management is te verstaan als:

- integratie van output-sturing met het beheer van de daarvoor benodigde productiemiddelen (personeel, materieel en financieel);
- gericht op het realiseren van het strategisch beleid;
- op grond van verantwoordelijkheden en bevoegdheden die zo laag mogelijk in de organisatie zijn gedelegeerd;
- op de resultaten daarvan worden aangesproken volgens gemaakte managementafspraken;
- volgens de geldende regels;
- en binnen de grenzen van de formatie en het budget.²²

²⁰ Evenwel niet altijd met hantering van de term integraal management, echter wel de idee, het organisatieprincipe wat daarachter schuil gaat.

²¹ *Rechtspraak bij de tijd* 1998, p. 26 en p. 36.

²² Buurma en Jacobs 1999, p. 13–14.

Kortom, het gaat om een organisatieprincipe waarbij leidinggevendenden zelf de volledige bevoegdheid (en verantwoordelijkheid) over hun eenheid hebben, zonder afhankelijkheid van andere organen of hogere echelons.²³ Ik zou daar volledigheidshalve nog aan toe willen voegen dat deze leidinggevende (de integraal manager) ook een *resultaatgerichte* verantwoordelijkheid heeft, oftewel gerelateerd aan bovenstaand ideaaltype: verantwoordelijkheid voor de ‘output’.

Nu het begrip integraal management enigszins is ingekaderd, is vervolgens de vraag *waarom* het concept integraal management destijds als besturingsconcept voor de gerechten is geïntroduceerd. Wat was daartoe de noodzaak? En hoe krijgt het concept integraal management zijn uitwerking binnen de bestuursorganisatie van de gerechten; op welke wijze is de ‘vertaalslag’ naar de *rechterlijke* organisatie gemaakt?

2.4 **Waarom integraal management; twee kapiteins op een schip, het roer moet om?**

Van oudsher, tot aan de inwerkingtreding van de Wet Organisatie en bestuur gerechten, is de beheersorganisatie voor de gerechten van de rechterlijke macht strikt gescheiden van de bestuursstructuur. Deze scheiding van beheer en bestuur wordt doorgaans aangeduid als de duale structuur. Het gevolg van deze duale structuur is dat er ‘twee kapiteins op het schip’ aanwezig zijn. Het bestuur van een gerecht berust bij het college van rechters – de algemene vergadering van de leden van het gerecht – en bij zijn voorzitter, de president van het gerecht. Het beheer berust bij de Minister van Justitie. Hij heeft evenwel geen enkele zeggenschap ten aanzien van het bestuur van de gerechten. De minister benoemt het ondersteunend personeel en draagt zorg voor de huisvesting en de andere materiële voorzieningen. De beheersbevoegdheden en –verantwoordelijkheden komen in die duale structuur zodoende grotendeels toe aan andere dan rechterlijke functionarissen. Op welke wijze in de toenmalige duale structuur invulling is gegeven aan het beheer van de gerechten en welke knelpunten daarbij werden ondervonden, wordt in het navolgende uiteengezet.²⁴

INTERMEZZO: VAN ARRONDISSEMENTSGRIFFIER NAAR DIRECTEUR BEHEER
GERECHTEN.

VAN CENTRALISATIE NAAR DECENTRALISATIE VAN HET BEHEER

Tot aan het eind van de jaren tachtig van de vorige eeuw, heeft de arrondissementsgriffier op gerechtsniveau een spilfunctie in de bedrijfsvoering. Hij was lange tijd het hoofd van dienst van de gerechtsambtenaren bij het gerecht. Voorts hebben de arrondissementsgriffiers de zorg voor de huisvesting en het materiële beheer van

²³ De Baas 1995.

²⁴ Ik beperk me bij het beantwoorden van deze vraag tot de hoofdlijnen. Voor een fraai en uitgebreid historisch overzicht zie Brommet 2002.

de gerechten (en parketten) die in het arrondissement zijn gevestigd. Maar de beheersverantwoordelijkheid wordt in de jaren zeventig op een centrale wijze uitgeoefend door het departement.²⁵ Dat geeft al bij de eerste generatie arrondissementsgriffiers veel onvrede over de omstandigheden waarin zij hun taken moeten verrichten. Zij fungeren eerder als verlengstuk van het departement dan als lokale managers. Ook de gerechten zelf hebben moeite met de wijze waarop het beheer van de rechterlijke organisatie is ingericht. Men signaleerde onder andere: 'De inspraak van de zittende magistratuur op de personele en materiële infrastructuur der organisatie is thans fragmentarisch en onvoldoende.'²⁶

In 1989 besloot de minister, na een periode van vijf jaar onderzoek en experimenteren, om in de arrondissementen een directeur gerechtelijke ondersteuning (DGO) aan te stellen. Begin jaren negentig is de Minister van Justitie begonnen met het benoemen van de DGO's; deze moest verbetering brengen in het management van de gerechten.²⁷ Daarmee werd invulling gegeven aan de overdracht van beheerstaken, -verantwoordelijkheden en -bevoegdheden van het departementale naar het lokale niveau.²⁸ Het invoeren van de DGO-structuur werd algemeen onderschreven door de rechterlijke organisatie.

De DGO beheert krachtens gemandateerde bevoegdheden de aan het arrondissement beschikbaar gestelde middelen.²⁹ Deze niet-rechterlijke functionaris is daarbij ondergeschikt aan de Minister van Justitie. Van een hiërarchische lijn met de functionele autoriteiten – de betrokken rechters – is geen sprake. De DGO is voorts hoofd van dienst van de medewerkers in de ondersteuning. Hij draagt, samen met de functionele autoriteiten, zorg voor de organisatie en het beheer van de gerechten in een arrondissement. Om aan deze gezamenlijke verantwoordelijkheid gestalte te geven is in alle arrondissementen een arrondissementsbestuur ingesteld, bestaande uit de functionele autoriteiten en de DGO. Indien in het arrondissementsbestuur geen overeenstemming wordt bereikt, beslist uiteindelijk de Minister van Justitie.

²⁵ Het departement stelt niet alleen de formaties vast maar verzorgt bijvoorbeeld ook de aanstellingen van alle griffiemedewerkers. Voor uitgaven boven de honderd gulden moet de arrondissementsgriffier toestemming hebben vanuit het departement.

²⁶ *De onafhankelijke rechter* 1979, p. 30.

²⁷ De DGO-structuur werd geïntroduceerd door het rapport-Berenschot, *Rapport naar aanleiding van startfaseonderzoek naar de organisatie van de gerechten en parketten*, Utrecht juli 1984. Het organisatie advies bureau Berenschot verrichtte in de jaren 80 in opdracht van de Minister van Justitie een organisatieonderzoek naar het functioneren van de rechterlijke organisatie.

²⁸ Rapport van de Algemene Rekenkamer 'Rechterlijke organisatie: decentralisatie van beheer en automatisering', *Kamerstukken II* 1993/94, 23 556, nrs. 1-2, p. 9.

²⁹ De begrotingswetgever stelt jaarlijks ten behoeve van de rechterlijke organisatie een budget beschikbaar. Dat budget is een onderdeel van de begroting van het ministerie van Justitie (hoofdstuk VI van de rijksbegroting). Voor het beheer van die begroting, dus ook voor het onderdeel dat betrekking heeft op de rechterlijke organisatie, is de Minister van Justitie, ook politiek, verantwoordelijk (vgl. Art. 16, vierde lid, Comptabiliteitswet). Die beheersverantwoordelijkheid betreft zowel de rechtmatigheid als de doelmatigheid van de aanwending van de beschikbaar gestelde middelen. De verdeling van die middelen geschiedt dan ook door de Minister van Justitie.

De positie van de DGO in deze structuur is tamelijk diffuus.³⁰ Enerzijds is hij de vertegenwoordiger van de Minister van Justitie in het arrondissement, anderzijds is hij partner van de functionele autoriteiten. Dat kan tot conflicten leiden. Ook hoeven de belangen van de DGO als hoofd van dienst van het ondersteunend apparaat niet altijd parallel te lopen met de belangen van de functionele autoriteiten. Dit kan het optimaal functioneren van de organisatie belemmeren.³¹ Voorts hebben de functionele autoriteiten geen enkele zeggenschap over de ondersteuning. Er is sprake van gescheiden verantwoordelijkheden. De verantwoordelijkheid voor de interne organisatie en het beleid ligt bij de functionele autoriteiten. Voor het beheer – de instandhouding van de organisatie – draagt de DGO de verantwoordelijkheid. Anders gezegd: *er is geen sprake van integraal management*.

Ten gevolge van de beheersmatige ontvlechting van het Openbaar Ministerie³², wordt vanaf 1 januari 1998 het beheer op grond van een mandaat van de Minister van Justitie op lokaal niveau gevoerd door de directeuren beheer gerechten. De directeur beheer gerechten voert het beheer feitelijk in nauw overleg met de rechterlijke autoriteiten, maar tussen de functionele autoriteiten en de beheersverantwoordelijken bestaat geen heldere afbakening van taken en bevoegdheden.

Niet alleen de hierboven geschetste, vaak moeilijk werkbare en ondoorzichtige, duale structuur geeft aan dat de noodzaak voor een andere organisatiestructuur aanwezig is. Ook het gegeven dat onder invloed van de eerste fase van de herziening van de rechterlijke organisatie³³ de werkwijze en organisatie binnen rechtbanken sterk zijn veranderd maakte de roep om een ander organisatieprincipe des te groter.³⁴ De enorme groei van de gerechten, met name ten gevolge van de toename van het aantal door de rechter te behandelen zaken, en de vervlechting van taken tussen rechters en ondersteunend personeel maakten het noodzakelijk te zoeken naar een organisatiestructuur die beter aansloot bij zo'n werkorganisatie.

Met de inwerkingtreding van de Wet Organisatie en bestuur gerechten komt de traditionele scheiding van bestuur en beheer te vervallen.³⁵ Uitgangspunt is steeds: een koppeling tussen bestuur en beheer zodat invulling kan worden gege-

³⁰ Buijs en Hammerstein 1993, p. 260-271.

³¹ Het Sociaal en Cultureel Planbureau onderzocht in 1990 de productiviteit van de rechtspraak. Er werd daarbij een productiviteitsdaling geconstateerd ten gevolge van een gebrekkige organisatie. Van Tulder en Spapens 1990. Griffiths (1991, p. 129-130) bekritiseerde de bevindingen en conclusies van het onderzoek. Volgens Griffiths is het begrip 'productie' van rechtbanken door de onderzoekers verkeerd opgevat en verkeerd gemeten met een reëel gevaar voor onwenselijke gevolgen. Voorts wordt productie in de conclusies verward met de productiviteit van rechtbanken, aldus Griffiths.

³² *Kamerstukken II* 1996/97, 25 425, nr. 1 en *Kamerstukken II* 1999/00, 26 352, nr. 24. Voor een uitgebreid overzicht hierover zie Brommet 2002, Hoofdstuk III, 'De reorganisatie van het Openbaar Ministerie 1990-1999' p. 80-97.

³³ In hoofdstuk 1 is aandacht besteedt aan de Herziening Rechterlijke Organisatie.

³⁴ Zie Albers, Voermans en De Waard 1994, p. 90-91.

³⁵ Bovend'Eert 1996, p. 669-675; Stroink 1996, p. 681-683; Nota van de president van en de procureur generaal bij de Hoge Raad, 'Beheersstructuur van de zittende magistratuur', *Trema* 1996, nr. 2, p. 21-28; *Bestuur en beheer van de rechtspraak* 1996; Ingelse 1996b, p. 1663-1669; Ten Kate en Martens 1997, p. 27-33 en Bovend'Eert 1997, p. 229-240

ven aan het concept integraal management waardoor de rechters zelf verantwoordelijkheid gaan dragen voor de organisatie als geheel.³⁶ Om inzicht te krijgen in de wijze waarop de problematiek rondom de duale structuur ter hand is genomen, wordt in het navolgende beschreven hoe de diverse werkgroepen en rapporten zich hebben gebogen over mogelijke oplossingen ten aanzien van uit die duale structuur voortvloeiende knelpunten.

2.4.1 *Het debat rondom de duale structuur in vogelvlucht*

Het debat over de problemen die een duale structuur met zich mee brengt loopt al geruime tijd. Knelpunten rondom het duale bestuur en beheer van de rechterlijke organisatie stammen niet uit het 'Leemhuis-tijdperk' maar werden al in een veel eerder stadium signaleerd en besproken door diverse werkgroepen. Reeds uit het in 1984 verschenen eindrapport van de Staatscommissie Herziening Rechterlijke Organisatie blijkt dat het wellicht wenselijk is de gerechten als samenwerkingsverband van rechters en ondersteunend apparaat integraal te besturen.³⁷ De Staatscommissie wijst erop dat in het recente verleden al veel onderzoekswerk is verricht naar de samenwerking tussen rechter en ondersteunend personeel, in het bijzonder door de Commissie van advies inzake normen en werkwijze arrondissementsrechtbanken (normencommissie Blaauw).³⁸ De voortgang en uitwerking van die gedachtevorming is onder meer te vinden in een aantal rapporten.³⁹ In juli 1995 bijvoorbeeld verscheen een discussienotitie 'Het besturen van de rechtspraak'. Deze notitie formuleerde bouwstenen voor de management- en besturingsstructuur in de rechterlijke organisatie. Er werd duidelijk gesteld dat de functionele autoriteiten nauwer bij het management van hun organisatie moeten worden betrokken en daarvoor verantwoordelijk gehouden moeten worden. Er werd onder andere geconcludeerd tot opheffing van de duale structuur.⁴⁰

DE WERKGROEP BEHEERSSTRUCTUUR VAN DE RECHTERLIJKE ORGANISATIE

Het doorbreken van de bestaande beheers- en bestuursstructuur van de rechterlijke macht, heeft reeds meerdere malen als voorwerp van studie gediend binnen diverse werkgroepen. Begin 1995 kreeg de Werkgroep Beheersstructuur van de Rechterlijke Organisatie (de werkgroep-Hoekstra) van het kabinet de opdracht om een analyse te maken van de organisatie van het beheer, de besturing en de werklust van de rechterlijke organisatie en aanbevelingen daaromtrent te formuleren.⁴¹ Aan-

³⁶ *Contourennota modernisering rechterlijke organisatie* 1998, p. 6.

³⁷ Staatscommissie Herziening Rechterlijke Organisatie 1984, p. 16-17.

³⁸ Deze commissie-Blaauw bracht in december 1982 een interimrapport uit.

³⁹ Ik noem hier onder andere het rapport van de Werkgroep-Hoekstra *Beheersstructuur van de Rechterlijke Organisatie* 1995, het rapport van het Initieërend Beraad, *Bestuur en beheer van de rechtspraak* 1996 en het rapport *Recht van spreken* 1999.

⁴⁰ Doel van deze discussienotitie was om gedachtenvorming in eigen kring op gang te brengen, *Het besturen van de rechtspraak* 1995.

⁴¹ Een interdepartementale werkgroep onder leiding van staatsraad Mr. R.J. Hoekstra. Deze op-

leiding voor het instellen van deze werkgroep was de destijds op handen zijnde reorganisatie bij het Openbaar Ministerie.⁴² Het was de bedoeling dat de voorstellen zouden aansluiten bij de reorganisatieplannen voor het Openbaar Ministerie.⁴³

De werkgroep signaleert als knelpunten op het gebied van het beheer onder meer een geringe betrokkenheid bij planvorming, het ontbreken van een hiërarchie binnen de gerechten, het niet-dragen van beheersverantwoordelijkheid gekoppeld aan de moeilijke positie van de DGO (wel verantwoordelijk voor het beheer, maar weinig zeggenschap over de gang van zaken binnen gerechten) en de bevoegdheden ten aanzien van personeel die zijn verspreid over meerdere betrokkenen. Tevens signaleerde de werkgroep de volgende knelpunten die betrekking hebben op de gehele rechterlijke organisatie: een te grote scheiding tussen rechtsgeleerd en niet-rechtsgeleerd personeel, een weinig evenwichtige samenstelling van het personeelsbestand, een scheve verdeling van middelen en een besturing die wellicht te sterk leunt op consensus.⁴⁴

Welke oplossing koos de werkgroep voor de knelpunten op het gebied van het beheer? De werkgroep stelde voor de beheersverantwoordelijkheden bij de zittende magistratuur zelf te leggen. Dit past bij de verantwoordelijkheid die de zittende magistratuur zelf draagt voor een doelmatige maar ook kwalitatief hoogwaardige rechtspraak. De werkgroep verwoordde het aldus:

‘De minister van Justitie draagt rechtstreekse verantwoordelijkheid voor de inrichting van de beheersinfrastructuur van de rechterlijke macht. Met het delegeren van deze verantwoordelijkheid naar de gerechten zouden de functionele autoriteiten van elk individueel gerecht naast hun rechtsprekende taak verantwoordelijkheid gaan dragen voor het beheer van de middelen. De werkgroep stond voor de vraag of rechtspraak en beheer gekoppeld danwel gescheiden moesten worden. Naar het oordeel van de werkgroep liggen werkwijze en inhoud dicht naast elkaar. Juist omdat de uitoefening van de rechterlijke functie zo dicht bij de werkwijze van het gerecht ligt en deze weer door de toerusting ervan beïnvloed wordt, pleit de werkgroep ervoor de beheersverantwoordelijkheid niet losgekoppeld te houden van de rechterlijke functie. Kwaliteit en doelmatigheid kunnen dan op evenwichtige wijze worden bevorderd’.⁴⁵

Hoe dacht de werkgroep daar vorm aan te geven? Per gerecht wordt de integrale beheersverantwoordelijkheid toegekend aan een bestuurscollege. De bestuurscolleges leggen over het gevoerde beheer verantwoording af aan de Minister van Justi-

dracht heeft geleid tot het rapport *Beheersstructuur van de rechterlijke organisatie* 1995.

⁴² Plan van aanpak reorganisatie openbaar ministerie, *Kamerstukken II* 1994/95, 24 034, nr. 3.

⁴³ Het OM krijgt een landelijke leiding die wordt gevormd door het college van Procureurs-Generaal, en gaat verantwoordelijkheden dragen voor beleid en beheer zowel op landelijk niveau als op het niveau van de parketten. Het college gaat dus integrale managementverantwoordelijkheid voor het OM dragen. *Kamerstukken II* 1994/95, 24 034, nr. 3, p. 14-15.

⁴⁴ *Beheersstructuur van de rechterlijke organisatie* 1995, p. 2.

⁴⁵ *Beheersstructuur van de rechterlijke organisatie* 1995, p. 26.

tie, die politiek verantwoordelijk is voor het beheer van de rechterlijke organisatie als geheel. Gezien de ministeriële verantwoordelijkheid moet de minister als uiterste sanctie op gebrekkige of anderszins onaanvaardbare vervulling van de beheerstaken kunnen ingrijpen in de samenstelling van een bestuurscollege.⁴⁶ Dit voorstel ontmoette veel kritiek, met name daar waar de bestuurscolleges verantwoording moeten afleggen over het gevoerde beheer aan de Minister van Justitie. Dit werd door menigeen om begrijpelijke redenen, met name gelet op de rechterlijke onafhankelijkheid, onacceptabel geacht.⁴⁷ Ook vanuit de Hoge Raad kwam er een stevige reactie. Op basis van een concept voor het rapport-Hoekstra, reageren de President van en de P-G bij de Hoge Raad op de plannen voor de nieuwe beheersstructuur. Zij vrezen dat verwezenlijking van die plannen ernstige afbreuk zou doen aan de rechterlijke onafhankelijkheid. De notitie komt zelfs met alternatieven, waaronder de instelling van een begrotingsraad waaraan besturen of presidenten van de gerechten verantwoording afleggen voor het door hen gevoerde beheer.⁴⁸

HET INITIËREND BERAAD

Eind 1996 bracht het 'Initiërend Beraad'⁴⁹ het rapport 'Bestuur en Beheer van de rechtspraak' uit⁵⁰, waarin plannen worden uiteengezet voor een andere opzet van het bestuur en beheer van de rechterlijke colleges in Nederland.⁵¹ Ten opzichte van het rapport van de werkgroep-Hoekstra komt het Initiërend Beraad met een belangrijke verbetering: geen verantwoordingsplicht aan de Minister van Justitie voor het zogenoemde 'procesbeheer'⁵², dit dient onafhankelijk van de uitvoerende macht te worden uitgeoefend, aldus het Initiërend Beraad. Daarnaast wilde het beraad de DGO-structuur vervangen door 'integraal management' dat bij een voor ieder gerecht te vormen centraal bestuur zou berusten. De term 'integraal management' wil het beraad echter vervangen door 'geïntegreerd gerecht' omdat de term 'integraal management' in de ogen van het beraad nog te veel andere betekenissen heeft met een te diffuse lading. Wat bedoelt men dan met 'geïntegreerd gerecht'? Geïntegreerd betekent hier: als één geheel van rechterlijk en niet-rechterlijk personeel bestuurd.⁵³

⁴⁶ *Beheersstructuur van de rechterlijke organisatie* 1995, p. 3.

⁴⁷ Vgl. Stroink 1996, p. 681-683; 'Rechterlijke onafhankelijkheid bedreigt', reactie Hoge Raad, *NJB* 1995, p. 1588-1589; Bovend'Eert 1996, p. 669-675 en President en P-G Hoge Raad 'Beheersstructuur van de zittende magistratuur', *Trema* 1996, p. 21-24.

⁴⁸ Vgl. de Hoge Raad, 'Rechterlijke onafhankelijkheid bedreigt', *NJB* 1995, p. 1588-1589.

⁴⁹ Een denktank uit het rechterlijke management. Het rapport is bedoeld als een discussiestuk, op basis waarvan de rechterlijke macht zijn mening over de gewenste beheers- en bestuursstructuur kan uiten en vervolgens de Minister van Justitie een beslissing kan nemen.

⁵⁰ *Bestuur en Beheer van de rechtspraak* 1996.

⁵¹ Vgl. hierover: Ingelse 1996b, p. 1663-1669; Ten Kate en Martens 1997, p. 27-33 en Bovend'Eert 1997, p. 229 e.v.

⁵² Hiermee bedoelt het beraad naar alle waarschijnlijkheid de interne organisatie van een gerecht (waaronder kamerindeling en toedeling van zaken), zoals ik in paragraaf 2.2 heb aangegeven.

⁵³ *Bestuur en Beheer van de rechtspraak* 1996, p. 11.

Het beraad kiest dus voor eenheid van bestuur met een gesplitste verantwoordelijkheid. Geen verantwoordingsplicht ten aanzien van de interne organisatie van een gerecht, wél voor het beheer (de instandhouding van de organisatie). Om deze verantwoordingsplicht te kunnen realiseren stelt het Initiërend Beraad de instelling van een landelijke Beheersraad voor de rechterlijke macht voor. Deze raad krijgt een adviserende rol bij het begrotings- en beheersproces.⁵⁴ Daarbij acht het beraad het denkbaar dat zo'n Beheersraad in plaats van de minister het beheer voert en aldus een buffer vormt tussen de afzonderlijke gerechten en de minister waarbij er sprake is van een verantwoordingslijn tussen de minister en de Beheersraad.

2.4.2 Einde aan de duale structuur

HET RAPPORT 'RECHTSpraak BIJ DE TIJD'

In januari 1998 verschijnt het rapport 'Rechtspraak bij de tijd' van de commissie-Leemhuis.⁵⁵ De commissie doet, naast het analyseren van de knelpunten (zie hier voor hoofdstuk 1, paragraaf 1.2.3) en ontwikkelingen in de werkwijze en het functioneren van de gerechten van de rechterlijke macht, voorstellen met betrekking tot het moderniseren van de beheers- en bestuursorganisatie van de rechterlijke macht. Kort samengevat kwamen de voorstellen van de commissie-Leemhuis op het volgende neer: er is meer bestuurlijk-organisatorische en bedrijfskundige kwaliteit nodig; er moet een objectief werklastmetingssysteem komen (gebaseerd op instroom van zaken); de rechtsprekende macht moet zelf meer verantwoordelijkheid gaan dragen voor het functioneren van de rechterlijke organisatie als geheel; meer mensen en middelen; een ingrijpende aanpassing van de bestuursstructuur zowel lokaal als landelijk.

Het denken vanuit een concept waarin de beheers- en bestuursstructuur wordt gekoppeld is, gelet op de voorgaande (historische) schets in paragraaf 2.4.1, niet nieuw te noemen. Over de vormgeving waarin zo'n koppeling gestalte zou moeten krijgen lopen de meningen echter nogal uiteen, zoals uit bovenstaande rapporten steeds blijkt. Ook het model dat de commissie-Leemhuis in haar rapport voorstelt is, op een aantal punten, niet nieuw te noemen (met name het loslaten van de duale structuur en de keuze voor invoering van integraal management). Wél vernieuwend is de manier waarop aan die koppeling vorm wordt gegeven, namelijk door het instellen van een landelijke Raad voor de rechtspraak.⁵⁶

⁵⁴ *Bestuur en Beheer van de rechtspraak* 1996, p. 25 en 29.

⁵⁵ De voorstellen van de commissie-Leemhuis ontlokte een stroom aan (kritische) reacties waaronder: Brenninkmeijer 1998, p. 389-395; Dantuma en Van Delden 1998, p. 26-30; Bovend'Eert 1998, p. 158-164 en Ingelse 1998, p. 11-17.

⁵⁶ Over de redenen en de instelling van een landelijke Raad voor de rechtspraak zie uitgebreider hoofdstuk 8.

WET ORGANISATIE EN BESTUUR GERECHTEN

De Wet Organisatie en bestuur gerechten hevelt de beheersverantwoordelijkheid voor de eigen organisatie over van de Minister van Justitie naar de gerechten zelf. Dat de beheersverantwoordelijkheid wordt toebedeeld aan het bestuur van de gerechten komt tot uiting in artikel 23, eerste lid, Wet RO waarin staat dat het bestuur is belast met de algemene leiding, de organisatie en de bedrijfsvoering van het gerecht. De gerechten krijgen één samenhangende organisatiestructuur. De Wet Raad voor de rechtspraak is complementair aan de organisatorische wijzigingen bij de gerechten. Het stelt voor alle gerechten gezamenlijk een Raad voor de rechtspraak in die onder andere bevoegdheden krijgt op het terrein van begroting en bedrijfsvoering. De Minister van Justitie heeft niet langer directe bemoeienis met de bedrijfsvoering van de gerechten en maakt begrotingsafspraken met de Raad (zie hoofdstuk 8, paragraaf 8.3.3 voor taken en bevoegdheden van de Raad). Met het oog op het toekennen van beheersverantwoordelijkheid van de rechterlijke organisatie voor de eigen bedrijfsvoering verkrijgt de rechtsprekende macht een grotere mate van bestuurlijke zelfstandigheid.⁵⁷

2.4.3 Ontwikkelingen in de bestuursstructuur;

op weg naar een versterking van de bestuurlijke zelfstandigheid van de gerechten

Het voorgaande laat zien dat de duale structuur zich in hoofdlijnen kenmerkt door een scheiding tussen het beheer voor en het besturen van de gerechten. Echter binnen die bestuursstructuur manifesteerde zich óók een duale structuur. Er was gezegd sprake van een ‘dubbele’ duale structuur (enerzijds een scheiding tussen beheer en bestuur en de daarbij behorende verantwoordelijkheden; anderzijds een scheiding van verantwoordelijkheden binnen het besturen). De duale structuur – de scheiding van verantwoordelijkheden – binnen de bestuursstructuur uitte zich in de verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie voor het ondersteunend personeel enerzijds en een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de leden van het gerecht voor het besturen van het gerecht anderzijds. De presidenten waren geen hoofd van dienst van de andere rechters en de andere rechters waren derhalve niet aan hen ondergeschikt. De gedachte was dat de leden van het gerecht – de algemene vergadering – gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor het besturen van het gerecht, waarbij de president de voorzittersrol vervulde en tot op zekere hoogte als primus inter pares fungeerde. ‘Traditionele’ bevoegdheden van de collegevergadering lagen met name op het terrein van de verdeling van rechterlijke werkzaamheden over kamers en leden van het college en bevoegdheden inzake de interne organisatie.⁵⁸

⁵⁷ *Kamerstukken II* 1999/00, 27 182, nr. 3, p. 4.

⁵⁸ Tot aan de inwerkingtreding van de Wet organisatie en bestuur had de algemene vergadering ingevolge de Wet RO en het Reglement I een aantal (wettelijke) taken. Nadien zijn de regels in Reglement I opgenomen in het Besluit orde van dienst gerechten, *Stb.* 2001, 619, laatstelijk gewijzigd bij Besluit van 2 juli 2004, *Stb.* 2004, 383 en *Stb.* 2004, 385.

Hoe heeft de bestuursstructuur zich – binnen de duale structuur – in de loop der tijden ontwikkeld? Gedurende lange tijd was de omvang van de gerechten zodanig klein, dat de bestuursstructuur probleemloos kon functioneren. Het ging daarbij met name om een in de praktijk gegroeide en aanvaarde overlegstructuur. Door de sterke groei van de meeste gerechten – onder meer door de toename van het aantal zaken en door de samenvoeging van gerechten in het kader van de herziening van de rechterlijke organisatie – en door het toekennen van grotere verantwoordelijkheden aan de presidenten op het terrein van het beheer was ‘probleemloos functioneren’ echter sinds een aantal jaren niet langer meer het geval. Dat leidde tot een aantal ontwikkelingen.

De president werd meer en meer gezien als degene die een belangrijke verantwoordelijkheid draagt voor het functioneren van een gerecht en ook optreedt als representant ervan. Tegelijkertijd ontstond er binnen de gerechten een feitelijke verdeling in een aantal sectoren. Die sectoren stonden onder leiding van een (coördinerend) vice-president, die meestal werd aangeduid als de sectorvoorzitter. De sectoren regelden in toenemende mate hun eigen aangelegenheden. In het verlengde van schaalvergroting en sectorverdeling is bij alle gerechten een dagelijks bestuur gevormd dat de bestuurlijke taken vervulde. Het dagelijks bestuur was in toenemende mate als besturend en beleidsbepalend orgaan van de gerechten gaan fungeren. De rol van de algemene vergadering werd door dit alles feitelijk teruggedrongen. Er vond een duidelijke verschuiving plaats van het primaat van de algemene vergadering naar andere organen binnen het gerecht, en dus van het collegiaal bestuursmodel naar een meer verticaal bestuursmodel. De president, als voorzitter van het dagelijks bestuur ontwikkelde zich van klassieke primus inter pares tot moderne manager.⁵⁹

Deze ontwikkelingen hebben er destijds toe geleid dat de bestuursstructuur bij de verschillende rechterlijke colleges nogal uiteen liep. Omdat deze structuur zich voornamelijk op basis van consensus steeds verder heeft ontwikkeld varieerden de taken en bevoegdheden van president, dagelijks bestuur, sectorvoorzitters, sectoren en de algemene vergadering per gerecht. Om te zorgen dat de rechterlijke organisatie ook daadwerkelijk als eenheid zou kunnen opereren was het gewenst dat de bestaande regelgeving ook op het punt van de bestuursstructuur werd aangepast en gemoderniseerd. (Tot dan toe functioneerde het bestuur op informele basis.)

In het licht van de contouren van de aangepaste bestuursstructuur is vooral afdeling 2 – de organisatie van de gerechten – van hoofdstuk twee van de Wet RO van belang. Hierin wordt uiteengezet hoe de organisatie van de gerechten gestructureerd is, hetgeen zich afspeelt op het niveau van de gerechten (het mesoniveau). Bestudering van deze afdeling laat zien dat hierdoor wordt gecodificeerd wat reeds geruime tijd als organisatiestructuur wordt gehanteerd bij de gerechten, zoals ook uit bovenstaande geschetste ontwikkelingen blijkt.⁶⁰ Wat betreft de inrichting van

⁵⁹ *Bestuur en Beheer van de rechtspraak* 1996, p. 9.

⁶⁰ Ten opzichte van de situatie voor de invoering van de Wobg en WRvdr was er voor wat

het bestuur kan gezegd worden dat deze een sterk hiërarchische opbouw vertoont. Aan de top bevindt zich een collegiaal bestuur, bestaande uit de voorzitter (die de titel president draagt), de sectorvoorzitters (ten hoogste vier, zie artikel 20, eerste lid, Wet RO) en de directeur bedrijfsvoering (art. 15 Wet RO). Dit bestuur wordt belast met de algemene leiding van het gerecht, en wordt daarmee verantwoordelijk voor rechterlijk én ondersteunend personeel (indachtig het concept integraal management). Hiermee komt een eind aan de duale (bestuurs)structuur wat betreft de bevoegdheden ten aanzien van het totale personeel werkzaam bij een gerecht. Voorheen was de president functionele autoriteit voor het rechtsprekend personeel en de directeur beheer gerechten was – namens de Minister van Justitie – verantwoordelijk voor het ondersteunend personeel.

Ten gevolge van de invoering van integraal management is de bestuursstructuur er anders uit gaan zien en heeft er een herverdeling van (management)taken plaatsgevonden.⁶¹ De afbakening van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden is helder. Het bestuur is nu voor alle geledingen binnen het gerecht duidelijk gepositioneerd als het leidinggevende orgaan. De introductie van het concept integraal management is een oplossing geweest voor de eerder gesignaleerde onduidelijkheid in de verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden ten tijde van de duale structuur.⁶² Hofhuis uitte destijds de vrees dat integraal management tot ‘omgekeerde delegatie’ leidt: taken die goed of zelfs beter door niet-rechters kunnen worden verricht, zullen in meerdere mate dan thans de agenda bepalen van leidinggevende rechters, zoals sectorvoorzitters, aldus Hofhuis.⁶³ Dat de taak- en tijdsverdeling voor sectorvoorzitters er na invoering van de nieuwe bestuursstructuur anders uit zou gaan zien, was voorzienbaar. Bij bijna alle gerechten zijn richtlijnen geformuleerd voor de tijdsverdeling van sectorvoorzitters tussen bestuurs- en managementactiviteiten en zittingen. Bij de kleine en middelgrote gerechten is de verhouding 70/30 (management/zittingen). Bij de grote rechtbanken functioneren bestuursleden fulltime.⁶⁴ Sectorvoorzitters geven aan veel tijd kwijt te zijn (ongeveer 25% van hun tijd) aan allerlei landelijke, inhoudelijke overleggen.⁶⁵

In het kader van de evaluatie Wet organisatie en bestuur gerechten en Wet Raad voor de rechtspraak is onder andere onderzoek verricht naar de wijze waarop het concept integraal management zich binnen de gerechten heeft ontwikkeld.⁶⁶ Ondanks dat het integraal management met name op sectorniveau goed is doorgevoerd, is een van de uitkomsten dat in sommige gerechten er vooral op sectorniveau nog sporen van de duale structuur tussen sectorvoorzitter en sectorcoördinator of sectormanager zijn te zien. Dat komt bijvoorbeeld tot uitdrukking in de verde-

betreft de besturing en organisatie-inrichting al veel gedaan voor 2002. Boone e.a. 2006, p. 47.

⁶¹ Zie Bovend'Eert 1999, p. 3-35.

⁶² Franssen, Mein en Verberk 2006, p. 32.

⁶³ Hofhuis 1998, p. 21-25.

⁶⁴ Boone e.a. 2006, p. 54.

⁶⁵ Boone e.a. 2006, p. 140.

⁶⁶ Franssen, Mein en Verberk 2006 en Boone e.a. 2006.

ling van taken rond functioneringsgesprekken (de sectorvoorzitter voert de gesprekken met de rechters en de sectormanager voert functioneringsgesprekken met het niet-rechterlijk personeel).⁶⁷ Ook ontbreekt het in de ogen van sommigen aan integraliteit omdat de administratie toch (vaak) een aparte eenheid is gebleven.⁶⁸ De onderzoekers concluderen voorts dat er een duidelijk waarneembare ontwikkeling van integraal management in gang is gezet, maar dat sommige gerechten daar verder mee zijn dan andere. Zij vragen zich bijvoorbeeld af of de afzonderlijke gerechtsbesturen afdoende mogelijkheden hebben om integraal management met name op het terrein van het personeelsbeleid goed te ontwikkelen.

2.4.3.1 Het bestuursmodel

Het bestuur van het gerecht wordt gevormd door de president als voorzitter van het bestuur, de sectorvoorzitters en de directeur bedrijfsvoering (een niet-rechter). Mede gelet op het in de Wet RO geregelde aantal sectoren zal de omvang van het gerechtsbestuur kunnen variëren van drie tot maximaal zes leden. De gerechten worden aldus bestuurd op basis van het sectormodel.⁶⁹ De regering heeft destijds mede op basis van consultaties binnen de rechterlijke macht gekozen voor het sectormodel.⁷⁰ Ook het PVRO gaf de voorkeur aan het sectormodel.⁷¹ De commissie-Leemhuis koos in haar advies voor het college-van-bestuur-model. In dit model wordt het bestuur gevormd door drie professionele bestuurders: de president als voorzitter van het bestuur, een directeur kwaliteit (een rechter) en een directeur bedrijfsvoering (een niet-rechter). Het bestuur is collectief verantwoordelijk voor het functioneren van het gerecht. De commissie gaf de voorkeur aan dit model omdat het door de beperkte omvang van het bestuur garant staat voor een slagvaardig en integraal bestuur.⁷² Bovendien zag de commissie als voordeel dat de sectorvoorzitters in dat geval geen zitting zouden hebben in het bestuur. Daarmee zou worden voorkomen dat de sectorvoorzitters over ‘twee petten’ zouden beschikken.⁷³

Uitgangspunt van het sectormodel is het benoemen van de sector als bestuurlijke basiseenheid van het gerecht. De sector wordt aangestuurd door de sectorvoorzitter die een dubbelrol heeft. Enerzijds is de sectorvoorzitter de manager van de sector – en behoudt daarbij ook nog een rechtsprekende taak – en anderzijds is hij bestuurder van het gerecht. De sectorvoorzitter is belast met de dagelijkse leiding van de sector en is tevens voorzitter van de sectorvergadering (art. 21 Wet RO).

⁶⁷ Franssen, Mein en Verberk 2006, p. 66 en p. 157.

⁶⁸ Franssen, Mein en Verberk 2006, p. 25.

⁶⁹ Door de commissie-Leemhuis aangeduid als het model ‘meerhoofdige leiding met bijzondere posities’ waarbij ook de sectorvoorzitters deel uit maken van het bestuur.

⁷⁰ *Kamerstukken II* 1999/00, 27 181, nr. 3, p. 7 e.v.

⁷¹ *Het bestuur van de gerechten. Het voorkeursmodel van het PVRO-projectteam Bestuur Gerechten*, november 1999.

⁷² Ook Van den Haak (2000, p.1611-1614) pleitte destijds, mede in het licht van de benoemingsduur van de president, voor het college-van-bestuur-model in plaats van het sectormodel.

⁷³ *Rechtspraak bij de tijd* 1998, p. 37.

Zo'n sectorvergadering wordt gevormd door de binnen de sector werkzame rechterlijke ambtenaren, rechterlijke ambtenaren in opleiding en gerechtsambtenaren (art. 20, derde lid, Wet RO). De sectoren zijn in een aantal gevallen weer onderverdeeld in teams.⁷⁴

Tussen het bestuur van het gerecht en de verschillende sectoren staat de gerechtsvergadering bestaande uit in beginsel alle rechterlijke ambtenaren met rechtspraak belast en de rechterlijke ambtenaren in opleiding.⁷⁵ De president is voorzitter van de gerechtsvergadering (art. 22 Wet RO). De gerechtsvergadering adviseert het bestuur omtrent de ontwikkeling van beleid bij de uitoefening van rechterlijke bevoegdheden. Ter onderscheiding van de rol van de sectorvergaderingen, zal de gerechtsvergadering zich vooral moeten richten op sectoroverschrijdende vraagstukken.⁷⁶

Is de keuze om een gerecht te besturen op basis van het sectormodel een gelukkige keuze gebleken? Worden sectorvoorzitters niet te zwaar belast?⁷⁷ De commissie-Deetman ziet geen aanleiding een aanbeveling te doen die strekt tot invoering van een ander bestuursmodel. Het sectorale bestuursmodel van de rechtbanken en de gerechtshoven functioneert in de praktijk redelijk tot goed, aldus de commissie.⁷⁸ Het sectormodel heeft niet of nauwelijks geleid tot conflicterende belangen van de sectorvoorzitter waar het gaat om zijn rol als lid van het gerechtsbestuur en zijn functie als sectorvoorzitter.⁷⁹

2.4.3.2 Het bestuursreglement

Ingevolge artikel 19, eerste lid, Wet RO heeft het bestuur van een gerecht de taak een zogenaamd bestuursreglement vast te stellen. In het reglement dienen de besturen van de gerechten taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden uit te werken. Het bestuur van het gerecht stelt onder andere nadere regels vast met betrekking tot zijn werkwijze, besluitvorming en taakverdeling, de organisatiestructuur, de indeling in kamers en de verdeling van zaken over de sectoren.⁸⁰ Het reglement behoeft de instemming van de Raad. Voor het kunnen ontplooiën van specifieke activiteiten die gericht zijn op verbetering van de organisatie of de werkwijze van

⁷⁴ Zie bijvoorbeeld het organogram van de rechtbank Arnhem en de rechtbank Rotterdam <http://www.rechtspraak.nl/Gerechten/Rechtbanken/Arnhem/Over+de+rechtbank/Organisatie/>
<http://www.rechtspraak.nl/Gerechten/Rechtbanken/Rotterdam/Over+de+rechtbank/Organisatie/>

⁷⁵ De gerechtsvergadering vervangt de vroegere collegevergadering, zij het met aanzienlijk minder bevoegdheden.

⁷⁶ *Kamerstukken II* 1999/00, 27 181, nr. 3, p. 21.

⁷⁷ Over de 'tweepettenproblematiek' en de sectorvoorzitter als manager van professionals kom ik nog uitvoerig(er) te spreken in hoofdstuk 6.

⁷⁸ *Rechtspraak is kwaliteit* 2006, p. 26 en Boone e.a. 2006, p. 79.

⁷⁹ Franssen, Mein en Verberk 2006, p. 8.

⁸⁰ Het reglement wordt gepubliceerd in de Staatscourant, artikel 19, vierde lid, Wet RO.

het gerecht, kan het bestuur van een gerecht de Raad verzoeken om toekenning van aanvullende financiële middelen.⁸¹

In het Besluit orde van dienst gerechten zijn de regels voor de orde van dienst binnen de gerechten vastgesteld (voorheen waren deze regels opgenomen in reglement I).⁸² De in het besluit geregelde attributie van taken en bevoegdheden aan het bestuur van een gerecht worden in de praktijk vaak gemandateerd aan sectorvoorzitters, teamhoofden en anderen. Het gaat daarbij vaak om praktische zaken zoals het zorgdragen voor het op tijd aanvangen van de zittingen, het toezien op de griffierswerkzaamheden en het zorgdragen voor een deugdelijke administratie.

2.5 Het gerecht: een professionele organisatie

Vooruitlopend op de hoofdstukken 5, 6 en 7 waar vanuit verschillende perspectieven op kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging de professionele, dienstverlenende organisatie als uitgangspunt wordt gehanteerd, besteedt deze paragraaf in de context van dit hoofdstuk beknopt aandacht aan enkele theoretische opvattingen en beschouwingen ten aanzien van de begrippen professionele organisatie en professionele, dienstverlenende organisatie. Daarbij wordt getracht deze begrippen te vertalen naar de rechterlijke organisatie – meer in het bijzonder het gerecht.

Mintzberg gebruikt de term ‘professionele organisatie’ als aanduiding voor een bepaald organisatietype.⁸³ Hij definieert de ‘Professional Organization’ als een organisatie met een relatief platte structuur, waarbij de macht grotendeels is gedelegeerd naar het uitvoerende niveau, waar de operationele activiteiten door zelfstandig werkende professionals worden uitgevoerd. In de ondersteunende diensten zijn alle neventaken, zoals administratie, documentatie en huisvesting, ondergebracht. Gerechten lijken op het eerste gezicht heel wel te passen binnen het organisatietype van de ‘Professional Organization’, waarin de rechter als zelfstandig werkende professional opereert. Professionals zijn echter niet alleen werkzaam in professionele organisaties maar ook in wat Mintzberg de ‘Innovative Organization’ heeft genoemd. In dit organisatietype vervaagt het onderscheid tussen management, uitvoerende activiteiten en ondersteunende diensten. De organisatie bestaat uit naast elkaar functionerende, zelfstandig opererende units, zonder sterke centrale sturing. Gelet hierop is één bepaald organisatietype als vertrekpunt een minder voor de hand liggende invalshoek daar waar het gaat om het gerecht als professionele organisatie. Het is echter zeer wel verdedigbaar dat het gerecht als organisatie een combinatie kan zijn van deze, door Mintzberg geschetste, organisatietypen.

Weggeman omschrijft een professionele organisatie als een organisatie waar voornamelijk professionals in het primaire proces werkzaam zijn oftewel een orga-

⁸¹ Artikel 29, tweede lid, Wet RO jo artikel 31 Besluit financiering rechtspraak 2005.

⁸² *Stb.* 2001, 619. Laatstelijk gewijzigd bij Besluit van 2 juli 2004, *Stb.* 2004, 383 en *Stb.* 2004, 385.

⁸³ Mintzberg 1989.

nisatie van professionals.⁸⁴ Deze omschrijving hoeft niet steeds betrekking te hebben op de totale organisatie maar kan ook gelden voor een deel van de organisatie waar voornamelijk professionals werkzaam zijn. In de vertaalslag naar de gerechten lijkt dit een passende benadering van het begrip ‘professionele organisatie’.⁸⁵ De sectoren binnen het gerecht – als kleinschalige organisatorische eenheden – en het gerecht als zodanig kunnen ingevolge de omschrijving van Weggeman aangemerkt worden als professionele organisatie.⁸⁶ Binnen de sectoren zijn het de rechters (en voor een zeer belangrijk deel ook de gerechtsambtenaren) die – als professional – in het primaire proces werkzaam zijn.

2.5.1 *Het gerecht als een professionele, dienstverlenende organisatie*⁸⁷

Mills beschouwt professionele dienstverlening als het verlenen van diensten door één of meerdere personen die geacht worden competent te zijn op een bepaald kennisgebied, verkregen door langdurige opleiding, en die de vaardigheden bezitten deze kennis in de praktijk toe te passen.⁸⁸ Dienstverlenende organisaties zijn van oudsher organisaties waarvan het primaire proces bepaald wordt door een rechtstreekse transactie van uitvoerende met klanten, aldus Gastelaars.⁸⁹ Vertaald naar de rechterlijke organisaties zijn het dan onder andere de rechtzoekenden die participeren in het ‘productieproces’, ze vragen om geschilbeslechting door een onafhankelijke rechter.⁹⁰ Of zoals Hasenfeld stelt: ‘(...) they (bedoeld wordt hier “human service organizations” WR)⁹¹ work directly with and on people whose attributes they attempt to shape. People are, in a sense, their “raw material”’.⁹²

In haar ‘Typologie van dienstverlenende organisaties’ onderscheidt Gastelaars een zestal typen, waaronder de professionele dienstverlening.⁹³ In een professionele dienstverlenende organisatie kenmerkt het primaire proces zich door de inzet van hoogopgeleide professionals en is het streven naar professionele kwaliteit doorslaggevend voor de dagelijkse gang van zaken. In dit type organisatie zijn de uitvoerenden niet alleen bepalend voor het karakter van de dienstverlening, zij spelen zelfs een doorslaggevende rol in de organisatie als geheel.

⁸⁴ Weggeman 1992.

⁸⁵ Hierbij zij opgemerkt dat de term ‘professionele organisatie’ meer omvat dan de door Weggeman gegeven omschrijving. Een professionele organisatie is ten eerste een organisatie die op een professionele wijze wordt georganiseerd en bestuurd.

⁸⁶ Een vergelijking met ziekenhuizen en universiteiten is hier op zijn plaats.

⁸⁷ Over dienstverlening en het gerecht als dienstverlenende organisatie zie uitgebreider hoofdstuk 7.

⁸⁸ Mills en Morris 1986, Vol. 11, no, 4, p. 726-735.

⁸⁹ Gastelaars 1997.

⁹⁰ Ik noem hier als voorbeeld de rechtzoekende, maar de rechtspleging heeft uiteraard te maken met een diversiteit aan klanten. Hierover meer in hoofdstuk 7.

⁹¹ *Human Service Organizations* zijn volgens Hasenfeld (1983) een specifiek soort organisaties waarin rekening gehouden moet worden met lijfelijk aanwezige klanten.

⁹² Hasenfeld 1983, p. 1.

⁹³ Gastelaars 1997, p. 24.

Ritsema van Eck, Gruisen en Broekhuis hebben een ideaaltype van professionele dienstverlening geconstrueerd waarin onderscheid wordt gemaakt naar output-, productie- en cultuurkenmerken.⁹⁴ Kenmerkend voor de output is onder andere dat deze meer is dan het eindproduct (ook de wijze van totstandkoming behoort tot de output), de output zeer heterogeen van aard is (elk product is uniek) en deze niet kan worden 'opgeslagen' zodat niet uit voorraad geleverd kan worden. Kenmerkend voor de productie (daarmee bedoelen auteurs het voortbrengingsproces) is onder meer dat het primaire proces beperkt standaardiseerbaar is (vooral door de hoge complexiteit van de vraagstukken) en dat de klant deelneemt aan het 'productieproces'. Cultuurkenmerken van de professional zijn dat zij sterk hechten aan een grote mate van vrijheid van opereren bij hun functie vervulling en bij de uitvoering van managementbeslissingen. Ze zijn vaak individualistisch georiënteerd, hebben hoge opvattingen over het leveren van vakwerk en vinden dat alleen professionals hun werk en de kwaliteit ervan kunnen beoordelen. De organisatie waar zij werken, is voor de meeste professionals bijzaak. Een uitgebreide beleidsvormingsstructuur past niet in de cultuur. Zij geven de voorkeur aan zo weinig mogelijk voorschriften, organisatorische ballast en een minimum aan overleg en bestuurswerk.

Gesteld kan worden dat zowel de kenmerken van de door Gastelaars geschetste organisatie als het door Ritsema van Eck c.s. geconstrueerde ideaaltype van professionele dienstverlening zeer wel houdbaar zijn binnen een gerechtelijke organisatie. Het gerecht is derhalve te kenschetsen als een professionele, dienstverlenende organisatie. Hierbij zij aangetekend dat de rechterlijke organisatie in de uitvoering van die professionele dienstverlening deze zal moeten vormgeven binnen zekere rechtstatelijke grenzen. Het algemeen belang en de waarborgfunctie van rechtspraak voor de samenleving kan en mag niet worden opgeofferd aan klantgerichtheid. Waarden als rechterlijke onafhankelijkheid, uniforme rechtstoepassing, rechtsgelijkheid en rechtszekerheid en professionele kwaliteit laten zich nu eenmaal niet altijd rijmen met een oriëntering op de klant. Zoals uit deel II zal volgen, kan niet ontkend worden dat dienstverlening een essentieel onderdeel uitmaakt van de kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging. Echter, het accent op klantgerichtheid zoals dat in de organisatieliteratuur veelal wordt gebezigd mag binnen een rechterlijke organisatie niet al te zeer worden overtrokken.

⁹⁴ Ritsema van Eck, Gruisen en Broekhuis 1990, p. 3-5.

2.6 Een nieuwe organisatiestructuur; een vernieuwde cultuur?

‘Stoere structuren ontwerpen is geen kunst, wel hoe mensen in die structuren passen.’⁹⁵

Zoals reeds werd opgemerkt in paragraaf 2.4.3, is het voor het welslagen van de invoering van integraal management niet voldoende dat er een verandering in de structuur van de organisatie plaatsvindt.⁹⁶ De uitvoering van de nieuwe organisatiestructuur binnen de gerechten zal – op termijn – onmiskenbaar de cultuur van de rechterlijke organisatie gaan beïnvloeden waardoor vernieuwingen binnen deze cultuur tot stand zullen komen.⁹⁷ Zoals mede uit bovenstaand citaat is op te maken, brengt de invoering van integraal management evenwel niet automatisch met zich mee dat de cultuur binnen de rechterlijke organisatie in overeenstemming is met de nieuwe structuur die de organisatie gaat krijgen. Uit onderzoek naar het functioneren van de gerechtsbesturen en het integraal management komt onder meer naar voren dat de cultuur van de organisatie aandachtspunt is. In de ogen van de onderzoekers is er nog te weinig aandacht voor het functioneren van het bestuur in relatie tot zijn omgeving. Bestuurders zijn nog weinig bezig met de vertaling van ontwikkelingen in hun omgeving naar hun eigen organisatie.⁹⁸

In het vervolg van deze paragraaf wordt een aantal perspectieven op cultuur beschreven en wordt aan de hand daarvan een vertaalslag gemaakt naar de organisatiecultuur binnen de rechterlijke organisatie.

2.6.1 *Perspectieven op cultuur*

In de literatuur over organisaties en organisatieverandering is veel verschenen over het begrip cultuur. In ‘Cultures in Organizations, three Perspectives’ worden drie stromingen onderscheiden binnen het onderzoek wat is gedaan naar culturen in organisaties.⁹⁹ Er wordt een overzicht gegeven van de verschillende perspectieven

⁹⁵ Schalken 2005, p. 10-12.

⁹⁶ Volgens Van Dijk en Lauwaars (2003, p. 121-132) leidt reorganisatie zonder bijbehorende mentaliteitsverandering veelal tot mislukking.

⁹⁷ Overigens staat niet iedereen even positief tegenover een cultuuromslag. Van der Werf (2001, p. 85-87) spreekt zelfs over een ‘paleisrevolutie’ waarbij ‘(...) de rechtspraaktoewtjes stilletoes geheel in handen gaan glijden van bestuurlijke invallen en grillen’. Volgens hem moet er voor worden gewaakt dat de rechtbank een rechtersbank blijft en géén stuurbank wordt. En moet er vooral in de gaten worden gehouden dat de rechtspraak volledig beoefend en gedragen blijft worden door rechters die staatsrechtelijk een positie hebben die geen betutteling toelaat.

⁹⁸ In het kader van een evaluatie van de Wet Raad voor de rechtspraak en de Wet organisatie en bestuur gerechten is een onderzoek uitgevoerd naar het functioneren van de gerechtsbesturen, het integraal management en het MD-beleid (MD staat voor Management Development). Franssen, Mein en Verberk 2006, p. 9 en p. 83.

⁹⁹ Martin 1992.

die bestaan op organisatiecultuur. Cultuur wil ik in dit kader, in navolging van Martin, verstaan als:

‘(...) een verzameling, soms in symbolen en mythen vastgelegde, opvattingen over het werk, over elkaar, over zichzelf en over de organisatie;
een gedragsrepertoire, soms tot rituelen verward, dat gekleurd wordt door een gaandeweg gegroeide, door socialisatieprocessen overgedragen gemeenschappelijke ervaring.’¹⁰⁰

Martin onderscheidt zoals gezegd drie perspectieven op cultuur. Het integratieperspectief gaat ervan uit dat er binnen een organisatie één cultuur heerst. Er is organisatiebrede consensus over de uitgangspunten en te bereiken doelen. Normen en waarden worden door alle leden van de organisatie gedeeld. Culturele uitingen, zoals logo's, jargon en dresscodes, vormen een eenheid. Verder is een belangrijk aspect van het integratieperspectief dat dit uitgaat van de maakbaarheid van cultuur. Managers kunnen de cultuur gericht beïnvloeden en vormen tot de cultuur die door hen gewenst is.

Het differentiatieperspectief gaat ervan uit dat er binnen een organisatie begrensde subculturen naast elkaar bestaan. De leden van de organisatie zijn lid van één van deze subculturen. Binnen de verschillende subculturen bestaat er consensus over waarden, normen, uitgangspunten en doelen. Tussen de subculturen bestaan echter verschillen die kunnen leiden tot conflict. Het differentiatieperspectief gaat ervan uit dat cultuur niet direct te beïnvloeden is. Verandering in cultuur vindt plaats binnen de subculturen als reactie op de omgeving.

Het fragmentatieperspectief zet vraagtekens bij de voorgaande perspectieven op cultuur. De kritiek op het integratieperspectief richt zich ten eerste tegen het uitgangspunt dat er één gedeelde cultuur bestaat binnen een organisatie. Verder worden er vraagtekens gezet bij het uitgangspunt dat cultuur maakbaar is. Ook bij het differentiatieperspectief worden vraagtekens geplaatst. Binnen het fragmentatieperspectief wordt er niet vanuit gegaan dat er een aantal duidelijk begrensde subculturen bestaan en dat de personen die lid zijn van een subcultuur ook binnen deze grenzen blijven. Het fragmentatieperspectief stelt dat personen meerdere rollen spelen binnen een organisatie. Het hangt van de situatie af welke rol geactiveerd wordt. Dit houdt in dat subculturen zo veranderlijk en doorzichtig worden dat je eigenlijk niet meer kan spreken van subculturen.

Deze perspectieven kunnen fungeren als verschillende brillen waardoor men de cultuur van een organisatie kan bekijken. Elk perspectief brengt bepaalde aspecten naar de voorgrond en drukt andere aspecten naar de achtergrond. Het integratieperspectief legt bijvoorbeeld de nadruk op de gemeenschappelijke aspecten van de cultuur en ontkent daarmee dat er binnen een organisatie verschillen kunnen bestaan. Het differentiatieperspectief en het fragmentatieperspectief ontkennen op

¹⁰⁰ Van der Krogt en Vroom 1991. Over socialisatieprocessen binnen de rechterlijke organisatie zie Köhne-Hoegen 2006, p. 186-190 en Köhne-Hoegen 2008, p. 11-34.

hun beurt dat er op bepaalde punten eenheid en overeenstemming kan bestaan binnen de gehele organisatie. Martin stelt dat door een organisatie te bekijken door elk van deze brillen het meest volledige beeld van de cultuur ontstaat.

2.6.2 De organisatiecultuur binnen de rechterlijke organisatie

De rechterlijke organisatie kan bekeken worden vanuit elk van de hiervoor beschreven perspectieven. Als we de rechterlijke organisatie bekijken vanuit het integratieperspectief dan komen de gemeenschappelijke aspecten van de cultuur naar voren. Dit perspectief gaat uit van consensus over doelen en uitgangspunten. Een gemeenschappelijke waarde binnen de rechterlijke organisatie is dat de rechtspraak moet voldoen aan hoge juridische kwaliteitseisen. Voor het goed functioneren van de organisatie wordt de rechterlijke onafhankelijkheid als zeer belangrijke voorwaarde gezien.

Bezien we de organisatie vanuit het differentiatieperspectief, dan zien we een organisatie die is opgedeeld in verschillende subculturen. Binnen de rechterlijke organisatie zijn verschillende subculturen te onderscheiden. Dat komt met name tot uiting in het verschil tussen rechters, ondersteuning en administratie.¹⁰¹ Verder bestaan er verschillen in cultuur tussen de sectoren binnen de gerechten.¹⁰²

Het fragmentatieperspectief gaat uit van elkaar overlappende subculturen. Rechters spelen afhankelijk van de situatie verschillende rollen. Ze zijn professionaal, jurist, lid van een sector, leidinggevende van een team en soms spelen ze de rol van lid van het bestuur. Daar komt nu ook de rol van integraal manager bij. De primaire rol die rechters spelen is uiteraard die van professional die hoogstaand juridisch werk moet afleveren. Deze rol is het meest sterk ontwikkeld. De nadruk ligt dan ook sterk op het verrichten van het juridische werk. De rol van manager is nog minder sterk ontwikkeld. Dit heeft onder andere te maken met het feit dat rechters tot aan de invoering van de nieuwe bestuursstructuur niet veel managementtaken hoefden te verrichten.

Twee belangrijke aspecten komen uit bovenstaande naar voren. Een aspect van de cultuur is de scheiding tussen rechterlijk en niet-rechterlijk personeel. Hier is de cultuur in overeenstemming met de structuur die jarenlang de basis vormde van de organisatie. Met de invoering van integraal management wordt deze scheiding in de structuur in theorie opgeheven. De bedoeling is dat de rechterlijke organisatie gaat functioneren als een eenheid. Een ander aspect van de cultuur is dat de nadruk ligt op het verrichten van het rechterswerk. De aandacht voor het management is een stuk minder groot. Ook dit is te verklaren vanuit de structuur van de organisatie zoals die steeds is geweest. Het beheer lag niet in handen van de rechters zelf,

¹⁰¹ Dat er significante verschillen zijn te constateren, blijkt ook steeds weer uit de periodiek door Prisma uitgevoerde zogenaamde medewerkerswaarderingsonderzoeken bij de gerechten. Zie bijvoorbeeld Medewerkerswaarderingsonderzoeken van de gerechten 2006 en Medewerkerswaarderingsonderzoeken van de gerechten 2008.

¹⁰² Boone e.a. 2006, p. 77-78 en p. 157.

dus daar hoefden ze zich ook niet mee bezig te houden. Met de invoering van integraal management is het juist de bedoeling dat ze dit wel gaan doen.

DE 'MAAKBAARHEID' VAN DE ORGANISATIECULTUUR BINNEN DE GERECHTEN

Volgens het integratieperspectief is cultuur maakbaar en kan de leiding van een organisatie deze beïnvloeden. Het differentiatieperspectief gaat ervan uit dat cultuur slechts verandert onder invloed van de omgeving en dat er eigenlijk geen actie ondernomen kan worden om veranderingen tot stand te brengen. Het fragmentatieperspectief heeft als uitgangspunt dat organisatiecultuur constant aan verandering onderhevig is. De verschillende aanhangers van dit perspectief zijn het echter niet eens in hoeverre cultuurverandering te beïnvloeden is. Een van de manieren waarop wel invloed uitgeoefend zou kunnen worden is aandacht besteden aan de verschillende rollen die worden vervuld door de leden van een organisatie. Door bepaalde rollen meer of minder te activeren kan gedrag beïnvloed worden.

Deze laatste visie op cultuurverandering acht ik het meest bruikbaar voor de verandering van de cultuur binnen de rechterlijke organisatie. Hoe kan de (organisatie)cultuur binnen de gerechten zo aangepast worden dat er ten eerste meer eenheid ontstaat en dat er ten tweede meer aandacht komt voor het management, met als gevolg dat rechters makkelijker bereid worden gevonden verantwoordelijkheid te nemen voor de gehele organisatie? Door de rol van manager te activeren kan wellicht worden bereikt dat de aandacht voor het management versterkt wordt. De rol van manager kan benadrukt worden door het managen een onderdeel te maken van het rechterswerk. Vooralsnog heerst er teveel het idee dat managen iets is wat er ook nog eens bij gedaan moet worden. Dit idee wordt in de hand gewerkt door de hoge werkdruk onder rechters en onvoldoende ruimte om vrijstelling te krijgen van het juridische rechterswerk om tijd te besteden aan managementtaken. Belangrijk is dus dat er ruimte wordt gegeven om tijd en aandacht aan management te kunnen besteden. Volgens Thierry is management in de cultuur van de zittende magistratuur secundair: '(...) Ik constateer een onderkoelde, terughoudende waardering voor leidinggeven. Dat is typerend voor veel professionele organisaties. De rechter heeft vooral belangstelling voor zichzelf, zijn professie en zijn eigen functiëren. De organisatie wordt niet gestimuleerd om zich in management te ontwikkelen. (...)'.¹⁰³ Of de lage tevredenheid over de stijl van leidinggeven die uit de medewerkerswaarderingsonderzoeken naar voren komt te maken heeft met de door Thierry geconstateerde terughoudende waardering voor leidinggeven, wordt uit de onderzoeken niet direct duidelijk.¹⁰⁴

¹⁰³ Aldus Jan Thierry, voorzitter van de visitatiecommissie PVRO in *Novum*, nr. 1, januari/februari 2002.

¹⁰⁴ De tevredenheid over de stijl van leidinggeven blijft rond de 55% en is daarmee de laagst scorende rubriek in het onderzoek. Medewerkerswaarderingsonderzoeken van de gerechten 2008, p. 11.

2.7 Slotopmerkingen: van dual naar integraal

In het kader van de herziening van de rechterlijke organisatie is in hoofdstuk 1 onder andere gesproken over de *structuur* van de organisatie. Het ging daarbij vooral om de stroomlijning van de rechtspraak naar rechtsgebieden. In dit hoofdstuk is stilgestaan bij de *modernisering* van de rechterlijke organisatie; modernisering gaat over bestuur, beheer en de zeggenschap over de middelen.

Naast het oplossen van de sturingsproblemen die zich voordeden ten gevolge van de duale structuur (de scheiding tussen beheer en bestuur) waren een verouderde en inefficiënte organisatie – waardoor onder andere capaciteitsproblemen en een hoge werklast niet adequaat konden worden aangepakt – redenen om een nieuw besturingsconcept te introduceren voor de gerechten. De invoering van integraal management stelt de gerechtsbesturen onder meer in staat om efficiënter te kunnen gaan werken binnen de organisatie. De vaak moeilijk werkbare en ondoorzichtige duale structuur vormde een belemmering voor het doelmatig en optimaal functioneren van de organisatie. De Wet Organisatie en bestuur gerechten en het concept integraal management zijn het uiteindelijke resultaat van een jarenlange zoektocht naar en discussies over een gemoderniseerd gerecht met een bestuur dat integraal verantwoordelijk is voor zowel het bestuur, beheer als het beleid van de organisatie. De analyse met betrekking tot het *hoe* en *waarom* van deze veranderende inzichten ten aanzien van de omslag van dual naar integraal, is uitvoerig uiteengezet in het onderhavige hoofdstuk.

Dit hoofdstuk laat tevens zien dat de veranderingen in de organisatiestructuur van de gerechten een cultuuromslag vereist. Behalve dat de aandacht voor management flink is vergroot, is het belangrijk dat – om werkelijk de doelen van integraal management te kunnen realiseren – de organisatie meer één geheel gaat vormen. De scheiding tussen rechters en niet-rechterlijk personeel dient hiervoor te vervagen.¹⁰⁵ Verandering in cultuur op dit terrein is al bezig maar zal nog verder doorgezet moeten worden. Deze scheiding is echter wel een aspect van de cultuur die al zolang bestaat dat het veel tijd zal vergen om hier verandering in aan te kunnen brengen. Om een aanzet te geven kunnen zowel de rechters als het niet-rechterlijk personeel aangesproken worden op hun rol als lid van een en dezelfde organisatie in plaats van hun rol als lid van een van de beide subculturen. Dit kan bijvoorbeeld door teams in te stellen binnen de sectoren waardoor het gevoel versterkt kan worden dat samen aan een eindproduct wordt gewerkt. (Hierover meer in hoofdstuk 6.) Het sleutelwoord is hier dus samenwerking en verantwoordelijkheid dragen voor je eigen bijdrage binnen het geheel van de organisatie. Vooruitlopend op hoofdstuk 3 wil ik hier reeds opmerken dat deze subculturen in de weg kunnen staan aan de kwaliteitszorg en kwaliteitsverbetering binnen de organisatie.

¹⁰⁵ Dat deze scheiding zich op meerdere terreinen in de organisatie laat gevoelen, blijkt bijvoorbeeld uit de uitkomsten van de periodieke medewerkerswaarderingsonderzoeken. Meest recent in Medewerkerswaarderingsonderzoeken van de gerechten 2008. Resultaten van deze onderzoeken zijn verspreid in dit onderzoek terug te vinden.

De relevantie voor het verder doorzetten van veranderingen in de cultuur lijkt daarmee, gelet op de positieve ontwikkelingen die deze teweeg zullen brengen op meerdere terreinen binnen de organisatie, voldoende aangetoond.

Met een aanpassing van de organisatiestructuur is, zoals eerder is betoogd, het werk echter nog niet gedaan. De concrete invulling in de praktijk zal het succes van integraal management moeten gaan bepalen en de verantwoordelijkheid hiervoor zal liggen bij de mensen die het uit gaan voeren. Elk gerecht zal zelf moeten bepalen wat de structuur en taakverdeling is die voor de plaatselijke situatie passend is. Veel aandacht zal uit moeten gaan naar de mensen die daadwerkelijk uitvoering moeten gaan geven aan integraal management. Op langere termijn kan bij de wer-ving, selectie en opleiding van nieuwe rechters specifiek aandacht besteed worden aan de uitvoering van managementtaken. Op de korte termijn zullen de momenteel beschikbare rechters bijgeschoold en gemotiveerd moeten worden.¹⁰⁶

Wil het concept integraal management kunnen functioneren dan zal er een organisatie moeten ontstaan waarin de scheiding tussen rechters en niet-rechterlijk personeel daadwerkelijk is opgeheven. De mate waarin dat lukt is sterk afhankelijk van de vraag of de cultuur meegroeit met de nieuwe structuur. Een nieuwe organisatiestructuur en de cultuur in een organisatie vertonen een zekere samenhang; in die zin dat zij elkaar wederzijds kunnen beïnvloeden.

¹⁰⁶ Bestuursfuncties zijn onder rechters niet erg populair. Enerzijds omdat men als gevolg van het grote aantal interne en landelijke overleggen weinig tijd heeft om deel te nemen aan het primaire proces. Anderzijds omdat de extra beloning als matig wordt ervaren. Daarbij speelt ook een rol dat men vindt dat het schadelijk kan zijn voor een loopbaan als rechter wanneer men te veraf komt te staan van het inhoudelijk werk. Boone e.a. 2006, p. 157.

Deel II

Het begrip kwaliteit in rechtspraak en rechtspleging; over perspectieven, elementen en instrumenten

Een conceptueel-theoretisch kader

Het begrip kwaliteit in rechtspraak en rechtspleging; over perspectieven, elementen en instrumenten Een conceptueel-theoretisch kader

Inleiding

In deel II staat het begrip kwaliteit centraal. Het onderzoek concentreert zich daarbij op drie deelvragen. De eerste deelvraag betreft het begrip kwaliteit: wat is kwaliteit? Wat betekent het begrip kwaliteit in algemene zin? De tweede deelvraag richt zich op het begrip kwaliteit in de context van rechtspraak en rechtspleging. Kwaliteit van rechtspraak: wat wordt daar eigenlijk mee bedoeld? In hoofdstuk 1 is aan de hand van een aantal voorbeelden reeds geïllustreerd dat er geen gedeeld beeld bestaat over het begrip kwaliteit en dat het begrip kwaliteit nauwelijks is gedefinieerd. Ik ben op zoek naar een omschrijving van dit kernbegrip, gerelateerd aan de praktijk en ervaringen van rechters en andere spelers in het veld van rechtspraak, rechtspleging en de rechterlijke organisatie. Het antwoord op de tweede deelvraag is tevens de opmaat voor de derde deelvraag. Deze luidt als volgt: welke instrumenten kunnen een rol spelen bij het ontsluiten van (elementen van) het begrip kwaliteit in de context van rechtspraak en rechtspleging? Het betreft de vraag naar de wijze waarop kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging, en het bevorderen en verbeteren daarvan, feitelijk kan worden gerealiseerd.¹

WERKWIJZE

Om met name de tweede en derde deelvraag zo systematisch mogelijk te kunnen onderzoeken en beantwoorden, wordt in deel II een conceptueel-theoretisch analysemodel annex toetsingskader ontwikkeld (zie schema 2 op p. 91) waarmee het begrip kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging kan worden geoperationaliseerd. In dit model zijn de volgende onderdelen opgenomen: perspectieven op, elementen van en instrumenten voor kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging. Het geheel beoogt een analysemodel voor het begrip kwaliteit in de rechtspraak en rechtspleging te zijn dat staat voor een integrale kwaliteitsgedachte.²

¹ In hoeverre instrumenten ook daadwerkelijk werken, is moeilijk vast te stellen. Methoden zoals meten, monitoren en benchmarking zullen hieraan kunnen bijdragen. Sommige instrumenten zullen sneller effect sorteren dan andere en een aantal instrumenten wellicht (te) weinig. De eventuele positieve werking en effectiviteit van de diverse instrumenten is in een aantal gevallen vaak pas op termijn zichtbaar.

² Zie hierover hoofdstuk 3.

DE PERSPECTIEVEN OP KWALITEIT

Ten aanzien van de deelvraag over het begrip kwaliteit in de context van rechtspraak en rechtspleging worden drie perspectieven op de kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging onderscheiden: te weten een rechtsstatelijk, een organisatiekundig en een maatschappelijk dan wel klantgericht perspectief. De perspectieven – dimensies zo men wil – zijn daarmee te duiden als respectievelijk juridische kwaliteit, bestuurlijk-organisatorische kwaliteit en kwaliteit van dienstverlening. De perspectieven worden achtereenvolgens op drie niveaus uitgezet: het macro-, meso-, en microniveau. Daarmee wordt bedoeld op respectievelijk het niveau van de rechterlijke organisatie als geheel, het niveau van het gerecht en het niveau van de individuele rechter.

DE ELEMENTEN VAN KWALITEIT

Op zowel het macro-, meso-, als het microniveau wordt binnen de drie perspectieven vervolgens gezocht naar elementen welke nodig geacht worden om het begrip kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging inhoudelijk nader te kunnen definiëren op dat specifieke niveau binnen het desbetreffende perspectief. De gevonden (kwaliteits-)elementen worden geïnventariseerd, onderzocht en beschreven. De vraag is steeds: welke elementen zijn bepalend om het begrip kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging te kunnen operationaliseren? Binnen het rechtsstatelijk perspectief zijn op macroniveau ‘onafhankelijkheid’, ‘rechtseenheid’ en ‘access to justice’ bijvoorbeeld elementen waarmee het begrip juridische kwaliteit kan worden geoperationaliseerd.

DE INSTRUMENTEN VOOR KWALITEIT

Tevens wordt in deel II onderzocht welke instrumenten er voorhanden zijn om de betreffende kwaliteitselementen feitelijk te kunnen realiseren. Het analysemodel annex toetsingskader vormt de kern van waaruit – in het verlengde van de gevonden elementen – wordt onderzocht op welke manier en met behulp van welke instrumenten die kwaliteitselementen van rechtspraak en rechtspleging vorm krijgen en kunnen worden verbeterd en/of bevorderd (zie de schema's 3, 4 en 5 op resp. p. 145, 208, 243). Het element ‘deskundigheid’ binnen het juridisch kwaliteitsperspectief kan bijvoorbeeld door middel van het instrument ‘permanente educatie’ worden verbeterd en bevorderd.

HET DOEL VAN DEEL II

De centrale probleemstelling van het onderzoek betreft de vraag naar de kwaliteitsbevorderende rol van de Raad ten aanzien van rechtspraak en rechtspleging. Deze vraag kan pas worden beantwoord nadat eerst en vooral is onderzocht wat men dient te verstaan onder die kwaliteit.

Het belang van deel II is tweeledig. Enerzijds wil het een begripsmatige analyse zijn om het begrip kwaliteit te kunnen ontsluiten. Anderzijds beoogt deel II het portaal te zijn waarmee toegang wordt verkregen tot het zoeken naar een ant-

woord op de centrale probleemstelling. Een kanttekening is hier op zijn plaats. Het doel van deel II is niet een uitputtende inventarisatie te zijn van de gevonden (kwaliteits-)elementen en instrumenten ter bevordering en verbetering van die kwaliteit. Het gaat om het schetsen van contouren en om het in kaart brengen van het begrip kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging.

De uitkomsten van deel II staan enerzijds op zichzelf en staan anderzijds ten dienste van deel III. Het belang van deel II ligt in het aanreiken van een analysemodel annex toetsingskader waarmee de kwaliteitsbevorderende rol van de Raad en de bijdrage die de Raad kan leveren aan het realiseren en optimaliseren van de betreffende elementen en instrumenten in deel III kan worden onderzocht.

INDELING DEEL II

In hoofdstuk 3 wordt een brede verkenning uitgevoerd rondom het begrip kwaliteit en het kwaliteitsdenken als zodanig, in algemene zin. Er wordt gezocht naar opvattingen over en definities van het begrip kwaliteit. Vanaf hoofdstuk 4 richt de focus zich op het begrip kwaliteit en het denken over kwaliteit gerelateerd aan rechtspraak en rechtspleging. Hoofdstuk 4 beschrijft de te onderscheiden perspectieven op kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging en de niveaus van waaruit naar die perspectieven wordt gekeken. Dit vormt het raamwerk waarbinnen het analysemodel annex toetsingskader in de hoofdstukken 5, 6 en 7 een meer concrete uitwerking krijgt. In deze hoofdstukken wordt binnen elk perspectief een aantal elementen beschreven waarvan gezegd kan worden dat ze in onderlinge samenhang staan voor kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging. Daarbij is getracht een samenhangend geheel van (rechtsstatelijke) eisen, beginselen en waarden te inventariseren die aansluiten bij de wijze waarop in een steeds veranderende samenleving wordt gedacht over de kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging. In hoofdstuk 5 worden binnen het rechtsstatelijk perspectief onder andere de elementen onafhankelijkheid, onpartijdigheid en rechtseenheid belicht. Het bestuurlijk-organisatorisch perspectief dat centraal staat in hoofdstuk 6, herbergt een aantal elementen vanuit de organisatiekunde in zich. Ik noem hier (personeels)management, procesbeheer en selectie, opleiding en benoeming van rechters. Het derde perspectief in hoofdstuk 7 tenslotte is maatschappelijk en klantgericht. Hierin spelen elementen als communicatie, informatievoorziening, transparantie en bejegening door de rechter onder andere een rol.

Zoals reeds in hoofdstuk 1 werd aangegeven, is voor dit onderzoek – naast literatuurstudie – een aantal interviews gehouden met rechters en raadsheren binnen de gerechten. Informatie en bevindingen uit deze gesprekken is op onderdelen verwerkt in de tekst van deel II.

Het begrip kwaliteit; een verkenning

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk zoekt een antwoord op een belangrijke deelvraag binnen het onderzoek namelijk: Wat betekent het begrip kwaliteit? De vraag welke rol er is weggelegd voor de Raad, als het gaat om het bevorderen van kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging, kan immers pas beantwoord worden nadat is vastgesteld wat onder het begrip kwaliteit verstaan dient te worden.¹ Het is nog maar de vraag of dit kan door nauwgezet de verschillende draden van het begrip kwaliteit uiteen te rafelen of dat een zwaard gehanteerd dient te worden om de Gordiaanse (kwaliteits)knoop door te hakken.

Dat het niet eenvoudig is om een algemene definitie van het begrip kwaliteit te geven is aan de hand van een aantal voorbeelden in hoofdstuk 1 reeds geconstateerd en wordt door het navolgende citaat nogmaals geïllustreerd:

‘Wat kwaliteit is, kan niet voor eens en voor altijd door een denker worden uitgedacht. Het is iets wat voortdurend en door iedereen opnieuw gevraagd en overwogen moet worden. Misschien is precies dat kwaliteit: dat de vraag naar kwaliteit voortdurend kan worden gesteld.’²

Toch zal dit hoofdstuk een antwoord proberen te geven op vragen rondom het begrip kwaliteit als zodanig, om daarmee het begrip kwaliteit – in het vervolg van deel II van dit onderzoek – binnen de context van rechtspraak en rechtspleging te kunnen conceptualiseren.

3.2 Zoektocht naar het begrip kwaliteit

Wat is kwaliteit?³ Een zoektocht naar de meest objectieve omschrijving van een begrip, los van een bepaalde context of situatie, brengt mij op de eerste plaats bij Van Dale. Van Dale omschrijft het begrip kwaliteit als volgt: ⁴

¹ In het verlengde daarvan zal in de hoofdstukken 4 tot en met 7 het accent op het begrip kwaliteit in de context van rechtspraak en rechtspleging liggen.

² Van Tongeren en Bal 1999, p. 12.

³ De zoekvraag ‘kwaliteit’ op het internet leverde in december 2008 18.200.000 hits op.

⁴ Van Dale groot woordenboek hedendaags Nederlands, derde druk 2002.

- “1. bepaalde gesteldheid, hoedanigheid, mate waarin iets geschikt is om voor een bepaald doel gebruikt te worden => *deugdelijkheid, waar voor je geld*
2. goede eigenschap
3. hoedanigheid, functie
4. goede hoedanigheid
5. (...)”

Kwaliteit betekent dus, zowel neutraal als met de kwalificatie ‘goed’, ‘eigenschap’ of ‘bepaalde gesteldheid, hoedanigheid’. De predicaten ‘goed’, ‘deugdelijk’, ‘adequaat’ of ‘optimaal’ geven aan het begrip een normatieve lading. Het begrip kwaliteit roept dus bepaalde beelden, ideeën en gevoelens op. We denken meestal aan specifieke eigenschappen van een product.⁵ De definitie voor ‘kwaliteit’ is dus in haar meest brede opvatting een subjectief begrip. Maar hoe goed is goed en wat is bijvoorbeeld de kwaliteit van een film, een bedrijf of een bepaald product?

3.2.1 *Uitgangspunten voor de benadering van het kwaliteitsbegrip*

Kwaliteit is op zichzelf dus een leeg begrip. De inhoud van het begrip kwaliteit hangt af van de invalshoek van waaruit het begrip wordt benaderd.⁶ Garvin onderscheidt verschillende uitgangspunten voor de benadering van het kwaliteitsbegrip: een filosofische, een productgerichte, een gebruiksgerichte, een productiegerichte en een waardegerichte benadering.⁷ De filosofische benadering ziet kwaliteit als iets wat je ondervindt.⁸ Het gaat daarbij om het vormen van een ideaalbeeld over kwaliteit. Pirsig beschrijft in zijn boek een kwaliteitsbegrip dat sterk aansluit bij deze filosofische benadering. ‘Quality is neither mind nor matter, but a third entity independent of the two ... even though quality cannot be defined, you know what it is’, aldus Pirsig.⁹ De productgerichte benadering relateert kwaliteit aan meetbare producteigenschappen.¹⁰ (Bijvoorbeeld: de kwaliteit van een handgeknoot tapijt wordt gerelateerd aan het aantal knopen per vierkante centimeter.) Bij de gebruiksgerichte – oftewel klantgerichte – benadering staan de voorkeuren van de consument voorop.¹¹ De maatstaf voor het bepalen van de kwaliteit ligt hier bij de consument van het product c.q. de afnemer van de dienst. Het produceren conform

⁵ Product in de overkoepelende betekenis van zowel goederen als diensten.

⁶ Het kabinet formuleerde een soortgelijke gedachtegang in een antwoord op het advies van de Raad van State over de nota wetgevingsbeleid. ‘(...) de uiteindelijke waardering van de kwaliteit zal verschillen, afhankelijk van het belang van waaruit de wet wordt beoordeeld of de gekozen invalshoek.’, *Kamerstukken II* 2000/01, 27 475, A, p. 6.

⁷ Garvin 1988, p. 40-41. Zie daarover ook Morgan en Murgatroyd 1994, p. 8-9; Boomsma en Van Borrendam 1996 en Van Zoest 1996, p. 31-33.

⁸ Zie bijvoorbeeld: Van Tongeren en Bal 1999, p. 10-13 en Maas en Hoogendijk 1996.

⁹ Pirsig 1974, p. 185 en 213.

¹⁰ ‘Differences in quality amount to differences in the quantity of some desired ingredient or attribute.’, aldus Leiffer (1982, p. 956). Zie ook Garvin 1984, p. 284-296.

¹¹ Edwards (1968, p. 37) zegt hierover o.a.: ‘Quality consists of the capacity to satisfy wants...’.

vooraf opgestelde specificaties, waarbij deze specificaties zoveel mogelijk gebaseerd moeten zijn op de voorkeuren van consumenten is de productiegerichte – ook wel procesgerichte – benadering. Deze benadering heeft betrekking op de wijze waarop het product of de dienst tot stand komt. De kwaliteit van het proces is goed wanneer het producten c.q. diensten voortbrengt die aan de gestelde eisen voldoen. Bij de waardegerichte benadering tenslotte gaat het niet alleen om de kwaliteit, maar meer om de relatie tussen prestatie en prijs: ‘Value for money’.¹²

3.3 Opvattingen over en definities van het begrip kwaliteit

Afgezien van de diverse hiervoor beschreven invalshoeken die men kan kiezen om het begrip kwaliteit te benaderen, is het ook van belang om te onderscheiden naar de productiegerichte sector oftewel het bedrijfsleven en de (professioneel) dienstverlenende sector.¹³ Benaderingen uit het bedrijfsleven kunnen niet zonder meer worden vertaald naar en worden geoperationaliseerd binnen de dienstverlenende sector. Het werk in de dienstverlenende sector is immers minder routinematig, sterk procesgericht en het kent vormen van dienstverlening die veelal op maat van de klant moeten worden gericht, aldus Van Zoest.¹⁴ De specifieke kenmerken van dienstverlening en met name de specifieke kenmerken van professioneel dienstverlenende organisaties vragen om een andere benadering van het kwaliteitsbegrip. Het kwaliteitsdenken wordt mede daarom binnen de te onderscheiden sectoren met enige (accent-) verschillen ingevuld.

3.3.1 Kwaliteitsdenken binnen het bedrijfsleven

Pioniers op het gebied van kwaliteitsdenken binnen het bedrijfsleven, waaronder Crosby, Deming en Juran, geven allen een andere invulling aan het begrip kwaliteit. Dit is overigens niet zo vreemd als men bedenkt dat het begrip – zoals in paragraaf 3.2.1 naar voren komt – steeds vanuit een andere invalshoek kan worden benaderd. Zowel de ideeën van Deming als die van Crosby komen overeen met de procesgerichte benadering van kwaliteit. Voor beiden betekent kwaliteit beheersing van processen, zodat de productie overeenstemt met de specificaties. Volgens Crosby is kwaliteit ‘conformance to requirements’.¹⁵ Deming omschrijft kwaliteit als: ‘A way of managing the business organisation (...)’.¹⁶ De gebruiksgerichte benadering van het kwaliteitsbegrip vindt men terug in de door Juran gehanteerde

¹² ‘Quality means best for certain customer conditions. These conditions are (a) the actual use and (b) the selling price of the product.’, aldus Feigenbaum (1961, p. 1).

¹³ Ik beperk me hier tot dienstverlenende organisaties binnen de non-profit sector (instellingen zonder winstoogmerk).

¹⁴ Van Zoest 1996, p. 26.

¹⁵ Crosby 1979, p. 15 en Crosby 1989.

¹⁶ Deming 1986.

omschrijving. Volgens Juran is kwaliteit: ‘Fitness for use’.¹⁷ Kwaliteit is met andere woorden de mate waarin een product voldoet aan de eisen van de cliënten.

Een veel gebruikte algemene omschrijving van kwaliteit is: ‘Het geheel van eigenschappen en kenmerken van een product of dienst, dat van belang is voor het voldoen aan gestelde eisen of vanzelfsprekende behoeften’.¹⁸ Ook deze omschrijving vindt aansluiting bij een productiegerichte benadering van het kwaliteitsbegrip. De European Organization for Quality (EOQ) en de American Society for Quality (ASQ) hanteren de volgende definitie: ‘The totality of features of a product or service that bears on its ability to satisfy given needs’.¹⁹

Uitgaande van de vorenomschreven definities kan gezegd worden dat je zowel bij de procesgerichte, de productgerichte als de gebruiksgerichte benadering van het begrip kwaliteit kunt spreken van ‘voldoen aan de gestelde eisen’.

3.3.2 *Kwaliteitsdenken binnen de professioneel dienstverlenende sector*

Wat zijn de te onderscheiden benaderingswijzen van het begrip kwaliteit in de context van professioneel dienstverlenende organisaties in vergelijking met die binnen de context van het bedrijfsleven? Kennis met betrekking tot de kwaliteit van producten is niet voldoende om daarmee het kwaliteitsbegrip binnen de professioneel dienstverlenende sector te kunnen definiëren. Tussen het produceren van goederen en het leveren van (professionele) diensten zijn een aantal verschillen te constateren. In de literatuur zijn een aantal karakteristieken geformuleerd om het kwaliteitsdenken binnen de context van dienstverlenende organisaties te kunnen plaatsen en begrijpen.²⁰

Bij diensten gaat het in de eerste plaats om immateriële zaken en prestaties, ze zijn als het ware ontastbaar. Veel diensten zijn niet vooraf (dit wil zeggen nog voordat deze de klant bereikt) meetbaar en controleerbaar waardoor de consument in onzekerheid verkeert over de kwaliteit. Door de ontastbaarheid is het moeilijk aan te geven wat een kwalitatief goede dienst is. Er zijn in het algemeen geen normen opgesteld die gecontroleerd kunnen worden. Diensten zijn ook niet ‘uit voorraad leverbaar’ waardoor de laatste kwaliteitscontrole, die gebruikelijk is binnen het bedrijfsleven, niet toegepast kan worden. Op de tweede plaats hebben de klanten van een dienst heterogene verwachtingen ten aanzien van die dienst. Consumenten van dezelfde diensten stellen niet steeds dezelfde eisen en prioriteiten aan de betreffende diensten.²¹ Ten derde bestaat er een bepaalde samenhang tussen productie en

¹⁷ Juran, Gryna en Bingham 1974, p. 2-2. Zie ook <http://www.juran.com>.

¹⁸ Deze omschrijving is onder andere te vinden in NEN/ISO 8402 en 9000, *Kwaliteit: termen en definities*, Nederlands Normalisatie-instituut, Delft, 1989.

¹⁹ Zie <http://www.eoq.org> en <http://www.asq.org>.

²⁰ Deze karakteristieken zijn ontleend aan Morgan Murgatroyd 1994, p. 10-11 en in soortgelijke zin Neijzen en Trompeter 1989, p. 70-71 en Van Esch 1991, p. 35. Hierover ook Hasenfeld 1983, p. 9-11.

²¹ Binnen de gezondheidszorg bijvoorbeeld stellen patiënten ook duidelijk verschillende eisen. Sommigen willen per se een eigen kamer in geval van ziekenhuisopname terwijl anderen niet

‘consumptie’ van diensten, deze zijn niet gescheiden zoals dat bij het vervaardigen van goederen/producten in een bedrijf wel het geval is. Het dienstverleningsproces (en daarmee dus ook de kwaliteit van de dienst) komt tot stand vanuit een interactie tussen de professional vanuit de instelling en de klant van de dienst.

In tegenstelling tot de kwaliteit van een product is de kwaliteit van een dienst niet alleen afhankelijk van die dienst maar ook van de manier waarop die dienst verleend wordt. Ten aanzien van de kwaliteit van een dienst wordt vaak een onderscheid gemaakt in ‘process quality’ en ‘output quality’. Process quality wordt door de klant tijdens die dienst beoordeeld, terwijl output quality wordt beoordeeld nadat de dienst verleend is.²²

De gebruiksgerichte benadering van het kwaliteitsbegrip zoals door Juran aan-gegeven, zou met name ook binnen de professioneel dienstverlenende sector van toepassing kunnen zijn: kwaliteit is de mate waarin een product *of een dienst* (de cursivering is een toevoeging mijnerzijds) voldoet aan de eisen van de cliënten.²³

3.3.3 Evolutie in het kwaliteitsdenken

Bezien we de ontwikkelingen in het kwaliteitsdenken en dus ook van het kwaliteitsbegrip dan kun je constateren dat er gaandeweg een verschuiving heeft plaatsgehad van een productgerichte benadering via een meer procesgerichte benadering van het begrip kwaliteit naar de kwaliteit van de organisatie in haar geheel.²⁴ Om kwaliteitsproducten en -diensten voort te brengen moet men zich dus concentreren op de organisatie in zijn totaliteit. Er heeft zich aldus gaandeweg een ontwikkeling voltrokken in de richting van totale kwaliteit.²⁵

Kwaliteit is altijd sterk gerelateerd geweest aan het (eind)product (dit blijkt onder andere uit de omschrijving bij Van Dale). In het verleden werd de kwaliteit vooral bepaald door controle en meting van het product. Kwaliteitsbeoordeling was daarmee synoniem met productbeoordeling. Echter al snel bleek dat het voldoen aan specificaties alleen mogelijk is als men het productieproces goed onder de knie heeft. Kwaliteit wordt dan vooral een kwestie van procesbeheersing. Dus niet alleen maar meten aan het eind, maar het ontwikkelen van een zodanig systeem dat processen tot een te garanderen uitkomst leiden. Men redeneert als volgt: als men in staat is om het productieproces te beheersen, dan zal de kwaliteit van het eindproduct vanzelf goed zijn. Het kwaliteitsdenken en de daarmee gepaard gaande

graag alleen willen zijn. Het verschil in eisen kun je ook doortrekken naar partijen binnen de rechtspleging. Bij sommige partijen zal bijvoorbeeld snelheid van de rechterlijke uitspraak voorop staan, terwijl anderen veel meer prijs stellen op een uitgebreid gemotiveerd vonnis wat veel langer op zich laat wachten.

²² Lehtinen en Lehtinen 1982.

²³ Het probleem wat zich dan aandient is de vraag: wie is de klant? Zie daarover uitgebreider hoofdstuk 7, paragraaf 7.1.1.

²⁴ Boomsma en Van Borrendam 1996, p. 18-21; Graat 2000, p. 11-42.

²⁵ Het concept van integrale kwaliteit of ‘Total Quality (management)’ komt in paragraaf 3.4 nog aan de orde.

kwaliteitszorg (hierover meer in paragraaf 3.4) vershuift daarmee zijn aandacht van de input (controle) en output (meting; het resultaat) naar het tussenliggende proces, de throughput. Dat hierbij sterk de nadruk ligt op het primaire productieproces moge duidelijk zijn.

Maar in de loop der tijd is het belang van de klant steeds meer naar voren geschoven. Daarmee is het accent verschoven naar een meer gebruiksgericte benadering. De verwachtingen van de klant moeten niet alleen worden beantwoord, maar zelfs worden overtroffen.²⁶ Daarbij dienen de organisatie en de processen zodanig te worden ingericht dat aan de verwachtingen van de klanten kan worden voldaan.²⁷

3.3.4 De wetgever en het kwaliteitsbegrip

Ook de wetgever probeert greep te krijgen op dit moeilijk te definiëren begrip kwaliteit. Dat blijkt onder andere uit de Kwaliteitswet zorginstellingen²⁸, de Wet op het onderwijstoezicht²⁹ en de nota Wetgevingskwaliteitsbeleid.³⁰

In de gezondheidszorg heeft de discussie over kwaliteit geleid tot een Kwaliteitswet zorginstellingen. Opvallend is dat het begrip kwaliteit niet voorkomt in de lijst begripsomschrijvingen.³¹ Ook elders in de wettekst wordt het begrip kwaliteit niet genoemd, het gaat grotendeels over kwaliteitscontrole en kwaliteitsbewaking. De norm is ‘verantwoorde zorg’. De memorie van toelichting merkt hierover op dat er geen poging wordt gedaan nader te omschrijven wat deze norm inhoudt omdat de eisen die aan de zorgverlening worden gesteld voortdurend onderhevig zijn aan veranderingen. Het in de wet neerleggen van eisen zou de indruk wekken dat het juist daarom gaat, en daardoor de aandacht afleiden van het feit dat de zorgverlening een integraal proces is waarbij alle onderdelen alleen in goede harmonie het eindproduct, de verantwoorde zorg, kunnen (en moeten) opleveren, aldus de memorie van toelichting.³²

De Wet op het onderwijstoezicht gaat uit van een overkoepelend kwaliteitsbegrip. Het heeft betrekking op verschillende aspecten van het onderwijs, aldus de

²⁶ Van Esch 1991, p. 34.

²⁷ Juran heeft daartoe een zogenaamde ‘quality road map’ ontwikkeld. Eerstens dienen de klanten geïdentificeerd te worden en vervolgens moeten de behoeften en/of verwachtingen van de klanten worden vastgesteld. De verwachtingen dienen naar de organisatie te worden vertaald, waarna de producteigenschappen dienen te worden bepaald. Op basis daarvan dient dan het productieproces te worden ontworpen. Juran 1997, p. 93 e.v.

²⁸ *Stb.* 1996, 80.

²⁹ *Stb.* 2002, 568.

³⁰ *Kamerstukken II* 2000/01, 27 475, nr. 2.

³¹ Volgens art. 2 Kwaliteitswet zorginstellingen is er sprake van ‘verantwoorde zorg’. Daaronder verstaat de wet: ‘ (...) zorg van goed niveau, die in ieder geval doeltreffend, doelmatig en patiëntgericht wordt verleend en die afgestemd is op de reële behoefte van de patiënt.’ Maar wat is dan een ‘goed niveau’ en hoe ziet ‘de reële behoefte van de patiënt’ eruit? Overigens betreft het i.c. een gebruiksgericte benadering.

³² *Kamerstukken II* 1993/94, 23 633, nr. 3, p. 9 en 25.

memorie van toelichting.³³ Daarnaast geeft de wet een opsomming van aspecten van kwaliteit, waaronder leerresultaten, de leertijd, het pedagogisch klimaat, het schoolklimaat, het didactisch handelen van de leraren en de leerlingenzorg.³⁴ Het feit dat een overkoepelend kwaliteitsbegrip wordt gehanteerd en dat vervolgens in de wet een opsomming wordt gegeven van kwaliteitsaspecten zegt eigenlijk heel weinig, of nog niets, over het begrip kwaliteit zelf.

Met kwaliteit van wetgeving wordt volgens de nota Wetgevings-kwaliteitsbeleid bedoeld dat wetgeving voldoet aan eisen van rechtszekerheid, rechtsgelijkheid, doorzichtigheid, consistentie, proportionaliteit, effectiviteit en efficiency, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Omdat de maatschappelijke omstandigheden in permanente ontwikkeling zijn, moet wetgeving volgens de nota bij de tijd blijven en moeten de genoemde algemene criteria steeds weer opnieuw tot gelding worden gebracht en een nieuwe vertaling krijgen.³⁵ De Raad van State merkt in zijn advies op, dat de term kwaliteit zelfstandige betekenis mist. Het is een 'saldobegrip': uitkomsten en resultaten afgezet tegen eisen en verwachtingen. Kwaliteit houdt een oordeel in over de geschiktheid van 'iets' met het oog op de functie daarvan, aldus de Raad van State.³⁶

3.4 Integrale kwaliteitszorg en kwaliteits(management)systemen

Het begrip kwaliteit wordt vaak in een adem genoemd met begrippen als kwaliteitszorg, kwaliteitsverbetering en kwaliteitssystemen. Spreken over de kwaliteit van een product of dienst gaat in veel gevallen onontkoombaar gepaard met aandacht voor de wijze waarop die kwaliteit eventueel kan worden gemeten, verbeterd dan wel bevorderd. In deze paragraaf wordt daarom kort stilgestaan bij de begrippen kwaliteitszorg, kwaliteitssysteem en kwaliteitsmanagement.

3.4.1 Integrale kwaliteitszorg³⁷

Feigenbaum is de uitvinder van de integrale kwaliteitszorg: kwaliteit is ieders taak, dus zorg dat het niet niemands taak wordt.³⁸ Imai benadrukt het continue verbeteren, en stelt dat ook normen steeds sneller aan verandering onderhevig zijn. Een

³³ *Kamerstukken II 2000/01*, 27 783, nr. 3, p. 10.

³⁴ Art. 11, tweede lid, Wet op het onderwijstoezicht. In het antwoord op het advies van de Raad van State benadrukt het kabinet dat de aspecten van kwaliteit geen normen of criteria zijn waaraan een onderwijsinstelling al dan niet voldoet. *Kamerstukken II 2000/01*, 27 783, A, p. 3. Maar wat zijn het dan wel?

³⁵ *Kamerstukken II 2000/01*, 27 475, nr. 2, p. 1. Hiermee onderschrijft de nota de eisen uit de nota Zicht op wetgeving als centrale uitgangspunten van wetgevingskwaliteit, *Kamerstukken II 1990/91*, 22 008 VI, nrs. 1-2.

³⁶ *Kamerstukken II 2000/01*, 27 475, A, p. 5-6.

³⁷ Zie hierover onder meer Van Zoest 1996; Cuyvers 1991 en Lindsay en Petrick 1997.

³⁸ Feigenbaum 1961.

verbeteren zonder ophouden waar iedereen bij betrokken wordt, is het centrale thema van de ideeën van Imai.³⁹ Volgens Maas is kwaliteitszorg streven naar perfectie, naar het continue verbeteren. De moed om naar perfectie te streven is een eerste voorwaarde om kwaliteit te kunnen leveren.⁴⁰ Binnen de integrale kwaliteitszorg staan de mens en de organisatie centraal.⁴¹ Kwaliteitszorg dient met andere woorden niet slechts individualistisch gericht te zijn, louter op de kennis en attitude van de professional zelf, maar de zorg voor kwaliteit dient ook voor de professionele organisatie zelf een punt van expliciete aandacht te zijn.⁴²

Integrale kwaliteitszorg is de systematische manier van beïnvloeden van de kwaliteit van alle relevante aspecten van de bedrijfsvoering. Integrale kwaliteitszorg richt zich op de kwaliteit van het product of de dienst, de processen en de samenwerkingsvormen in de organisatie, en extern met toeleveranciers en andere belanghebbenden, maar ook op onder meer de kwaliteit van bedrijfsresultaten, de waardering van de maatschappij, de kwaliteit van het leiderschap, de personeelstevredenheid en de klanttevredenheid.⁴³ Kwaliteitszorg is het totaal aan activiteiten die tot doel hebben factoren, die van invloed zijn op de kwaliteit van een product, proces of dienst, zodanig te integreren en beheersen dat een product of dienst met de beoogde kwaliteit wordt geleverd of verricht.⁴⁴ Kwaliteitszorg is een besturingssysteem van een aspect (de kwaliteit) van het primaire proces (de professionele dienstverlening). Besturing wordt daarbij verstaan als enigerlei vorm van gerichte beïnvloeding.⁴⁵

Zoals het begrip kwaliteit verschillende benaderingswijzen en definities kent, geldt dat ook – hoewel in mindere mate – voor het begrip kwaliteitszorg. Nuanceringen daargelaten is het oogmerk van kwaliteitszorg toch steeds het streven naar de beoogde kwaliteit. Het gaat er uiteindelijk steeds om dat de organisatie blijft nadenken over de relatie tussen de kwaliteit van producten en diensten en de kwaliteit van productie- en organisatieprocessen.

3.4.2 *Kwaliteitssysteem*

Uit bovenstaande omschrijvingen van integrale kwaliteitszorg is op te maken dat een kwaliteitssysteem onontbeerlijk is voor het effectueren van die kwaliteitszorg. De basis voor het kwaliteitssysteem omvat de organisatorische structuur, verantwoordelijkheden, procedures, processen en voorzieningen voor het ten uitvoer brengen van kwaliteitszorg.⁴⁶ Een kwaliteitssysteem beschrijft dus in feite wie waar op welk moment voor verantwoordelijk is en hoe alle taken uitgevoerd dienen te

³⁹ Imai 1997a en Imai 1997b. (Om met de woorden van Imai te spreken: ‘Gemba Kaizen’. *Kaizen* is Japans voor ‘veranderen naar beter’ of ‘verbetering’, *Gemba* betekent ‘werkplek’ in het Japans.)

⁴⁰ Maas en Hoogendijk 1996, p. 11.

⁴¹ Maas en Hoogendijk 1996, p. 16-17.

⁴² Ritsema van Eck, Gruisen en Broekhuis 1990.

⁴³ Maas en Hoogendijk 1996, p. 35.

⁴⁴ Neijzen en Trompetter 1989.

⁴⁵ Ritsema van Eck, Gruisen en Broekhuis 1990.

⁴⁶ Deze definitie is ontleend aan de ISO-definities omtrent kwaliteit, vastgelegd in de ISO 8402.

worden opdat er een vooraf bepaalde kwaliteit bereikt kan worden. (Dit veronderstelt dat er binnen de organisatie een gedeeld beeld bestaat over wat kwaliteit is!)

Hoe goed de kwaliteit is en hoe hoog het kwaliteitsniveau zal zijn, is bij een kwaliteitssysteem niet aan de orde. Het gaat alleen om het beheersingssysteem. Een goed kwaliteitssysteem en kwaliteitsmanagement geven daarmee nog geen garantie voor een goede of hoge kwaliteit. De kwaliteit van het systeem en de kwaliteit van de output (het product of de dienst) behoeven niet gelijk te zijn. Een goed systeem kan helpen om de kwaliteit van de output te verbeteren. Een goed systeem is een voorwaarde, maar zeker geen garantie voor goede kwaliteit.⁴⁷ Het kwaliteitssysteem en kwaliteitsmanagement moeten bijdragen aan het bereiken van de doelen van een organisatie en de individuen die gezamenlijk de organisatie vormen. Daarbij mag het denken over de zin van het streven naar perfectie, kwaliteit en verbeteren door individuele medewerkers niet achterwege blijven.⁴⁸

Omdat de methodiek, het systeem van kwaliteitszorg passend dient te zijn bij het eigen karakter van de professionele organisatie, bestaan er verschillende concepten om vorm te geven aan kwaliteitszorg. Onderstaand worden beknopt drie concepten geschetst die alle, binnen uiteenlopende soorten organisaties (non-profit, profit en dienstverlenend), als kwaliteitssysteem worden gebruikt.⁴⁹

ISO-NORMERING

In 1987 zijn door de International Organization for Standardization (ISO) de zogenaamde ISO 9000-normen opgesteld, die betrekking hebben op kwaliteitsmanagementsystemen. In 2000 zijn deze normen grondig herzien. Kwaliteit is volgens ISO: het geheel van eigenschappen en kenmerken van een product of dienst dat van belang is voor het voldoen aan vastgestelde afspraken dan wel vanzelfsprekende behoeften.⁵⁰ De ISO-normering als kwaliteitssysteem is een vorm van procesbeheersing. De ISO-normen voor kwaliteitsborging leggen de voorwaarden vast op basis waarvan een kwaliteitssysteem kan worden ontwikkeld, ingevoerd, getoetst en eventueel gecertificeerd.⁵¹ Deze normen stellen geen eisen waaraan producten of diensten moeten voldoen maar hebben slechts betrekking op kwaliteitsmanagementsystemen. De NEN-ISO 9004-2 is een kwaliteitssysteem speciaal gericht op diensten en dienstverlening.⁵² De normen hebben betrekking op de organisatiestructuur, verantwoordelijkheden, procedures en processen. Centraal staat de kwa-

⁴⁷ Boomsma en Van Borrendam 1996.

⁴⁸ Dollevoet (1997, p. 10-13) pleit ervoor dat iedere individuele medewerker zichzelf als een kwaliteitssysteem beschouwt; hij doet zijn werk zo goed mogelijk omdat hij dat zelf wil. Dus niet voor een illusie als een gemeenschappelijk kwaliteitssysteem, aldus Dollevoet.

⁴⁹ Zie over kwaliteitsmanagementsystemen onder andere Graat 2001, p. 111-117.

⁵⁰ International Standard ISO 9004-2 1991.

⁵¹ Over certificering zie bijvoorbeeld Evers 2002, p. 13-30.

⁵² Boomsma en Van Borrendam 1996, p. 213-216. Zie ook Broekhuis en De Leeuw 1994 en Braam en Jorissen 2001, p. 30-34.

liteitskringloop.⁵³ De verantwoordelijkheid voor het kwaliteitsbeleid ligt bij het management.

‘When implementing a quality system, the management of an organization should ensure that the system will facilitate and promote continuous quality improvement. A constant goal of management at all levels of an organization should be to strive for customer satisfaction and continuous quality improvement.’⁵⁴

HET CONCEPT TOTAL QUALITY MANAGEMENT (TQM)⁵⁵

Dit concept gaat er van uit dat als de organisatie op een bepaalde manier en volgens vastgelegde procedures werkt, het eindproduct van goede kwaliteit zal zijn. In tegenstelling tot ISO gaat het bij TQM om beheersing en verbetering van het hele systeem en niet slechts om de beheersing van het productieproces. Een integraal kwaliteitssysteem zogezegd: Total Quality Management is gericht op ontwikkeling van kwaliteit en betrokkenheid van werknemers en klanten. Bij TQM is daarom ook meer aandacht voor de cultuur en is het concept gericht op een samenhangend organisatiesysteem en op continue verbetering. TQM is gebaseerd op drie principes: voldoen aan verwachtingen van klanten, beheersen van processen en continu verbeteren.⁵⁶ Een belangrijk onderdeel van TQM is dienstverlening: ‘focused on the requirements of the customer’.

HET INK-MANAGEMENTMODEL⁵⁷

Het INK-managementmodel gaat – net als TQM – een stap verder dan de ISO-normen. Het model gaat uit van een integrale benadering van kwaliteitszorg (en ligt daarmee dicht tegen TQM aan). De visie achter het INK-managementmodel heeft betrekking op het continu streven naar het balanceren tussen diverse stakeholders van de organisatie, het balanceren tussen de resultaten en de inspanningen die daarop betrekking hebben en voortdurend werken aan kwalitatieve groei. Dit om in een veranderende omgeving met veranderende eisen en wensen, blijvend goede prestaties neer te zetten.⁵⁸ In het INK-model is aan leiderschap een vooraanstaande rol in de levering van kwaliteit en daarmee in het succes van organisaties toegeacht.⁵⁹

⁵³ Behoeftetepeiling, ontwerpfunctie, dienstverleningsproces, evaluatie.

⁵⁴ ISO 9004-4 Quality Improvement.

⁵⁵ Zie hierover onder meer Ross 1993; Morgan en Murgatroyd 1994 en Dahlgaard, Kristensen en Kanji 1998.

⁵⁶ Bentlage, Boelens en Kip 1998.

⁵⁷ Instituut Nederlandse Kwaliteit, zie www.ink.nl. Het INK-managementmodel is ontstaan vanuit de vraag van veertien presidenten van grote Europese multinationals wat succesvol ondernemen is.

⁵⁸ De praktische insteek staat centraal in het INK-managementmodel. De ‘Handleiding Positie en Ambitie bepalen’ is bijvoorbeeld een instrument waarmee het management kan zien waar de sterktes en zwaktes liggen en waar verbeteringen nodig zijn.

⁵⁹ Scholte en Jacques 2005, p. 86-93.

Het doel van de toepassing van het INK-managementmodel is het streven naar excellentie en transformatie. Excellentie betekent bij de top te behoren en transformatie betekent een cultuur van veranderbereidheid en continue vernieuwing van producten en diensten.⁶⁰ Het proces van continu verbeteren is in de organisatiestructuur en -cultuur verankerd. De PDCA-verbetercyclus⁶¹ (plan-do-check-act; ontwerpen, beheersen, verbeteren en vernieuwen) is daarbij als onderdeel van het INK-managementmodel geïntroduceerd.

Het INK-managementmodel is opgebouwd uit twee aandachtsgebieden. In de organisatiegebieden wordt het functioneren van de organisatie beschreven. In de resultaatgebieden worden de daarmee behaalde resultaten aangegeven. De samenhang tussen resultaat en organisatie bepaalt de mate waarin een organisatie in staat is om te leren verbeteren en excelleren.

3.4.3 *Kwaliteitsmanagement*

Kwaliteitszorg is meer dan een rationeel toepassen van beheersingssystemen en voorschriften. Kwaliteitszorg is ook het managen van kwaliteit. Vanuit deze gedachte is het noodzakelijk om binnen een organisatie kwaliteitsmanagement te ontwikkelen.⁶² Daarbij is het van belang te werken aan een cultuur waarin het besef om te werken aan kwaliteitsverbetering, niet alleen het besef is van een aantal personen binnen de organisatie. Het risico dat medewerkers kwaliteit vooral gaan zien als iets van de kwaliteitsmanager in plaats van iets van henzelf dient te worden vermeden.⁶³ De hierboven geschetste kwaliteitssystemen laten zien dat aan leiderschap en management een prominente rol wordt toegedicht daar waar het gaat om kwaliteitszorg. Zoals Feigenbaum reeds constateerde is kwaliteit ieders verantwoordelijkheid. Kwaliteitsmanagement is niet alleen het sturen en beheersen van een organisatie met betrekking tot kwaliteit maar dient er tevens toe bij te dragen dat alle medewerkers binnen de organisatie zich betrokken voelen bij en verantwoordelijk zijn voor kwaliteit.

3.5 Tussenbalans

Volgens Rubinstein is kwaliteit in de wereld van de kwaliteitsgoeroe's een panacee (en daarmee een mythe? – een toevoeging mijnerzijds). Verbetering van kwaliteit leidt in hun visie tot efficiencyverbetering, grotere arbeidsvreugde, lager ziektever-

⁶⁰ Nabitz en Balk 2000, p. 10-15.

⁶¹ Ook wel genoemd de 'Deming-cirkel', een door W. Edwards Deming ontworpen model om op gestructureerde wijze veranderingen te initiëren en door te voeren in organisaties. Zie hierover onder andere Scherckenbach 1993.

⁶² Zie hierover onder andere Garvin 1988; Muntinga en Lagerveld 1998; Wentink 1999 en Broekhuis 2001.

⁶³ De Graaf en Kunst 2006, p. 4-7.

zuim, innovatie en klantgerichtheid kortom tot alles wat wenselijk is. Kwaliteit komt dan terecht in het rijtje vriendelijkheid, goedertierenheid en slagvaardigheid. Zaken waar geen zinnig mens tegen kan zijn, aldus Rubinstein.⁶⁴

Dit hoofdstuk heeft ten doel inzicht te verkrijgen in het begrip kwaliteit. De leidende vragen in dezen zijn: wat betekent kwaliteit, hoe wordt het begrip benaderd en welke zijn de opvattingen over het begrip kwaliteit? Wat heeft die zoektocht opgeleverd?

Zoals de voorgaande paragrafen laten zien, is zoeken naar een bruikbare (werk)definitie van het begrip kwaliteit zien door te dringen in een woud van omschrijvingen, definities, opvattingen en denkwijzen. Er bestaat geen eenduidige omschrijving van het begrip kwaliteit. Het begrip kwaliteit komt in heel veel verschillende situaties en op evenzoveel verschillende manieren naar voren. De inhoud van het begrip is geen vastomlijnd, vaststaand gegeven. Het is geen statisch begrip, geen absoluut gegeven. Het geven van een algemene definitie is dus lastig. Sterker nog, dat kan misschien niet eens. Wellicht blijkt uiteindelijk dat Pirsig de invulling van het begrip kwaliteit dicht benadert als hij stelt: 'Quality...you know what it is, yet you don't know what it is'.⁶⁵

Ondanks deze constatering kan in ieder geval gesteld worden dat het kwaliteitsbegrip (en daarmee ook het kwaliteitsdenken) sterk gerelateerd is aan tijd en context. De verschillende benaderingswijzen van het begrip resulteren in verschillende definities. Echter, zowel bij de procesgerichte, de productgerichte als de gebruiksgerichte benadering van het begrip kwaliteit kan men spreken van 'voldoen aan de gestelde eisen'. Tevens heeft het kwaliteitsdenken zich in de loop der tijd ontwikkeld van een productgerichte benadering via een meer procesgerichte benadering naar een benadering die zich richt op de organisatie in zijn totaliteit. Daarmee schuift de benadering van het begrip kwaliteit op naar een integrale benadering dat resulteert in het concept 'integrale kwaliteit'.

In hoofdstuk 2 is de gerechtelijke organisatie gekenschetst als een professionele dienstverlenende organisatie. Hoofdstuk 3 laat zien dat het begrip kwaliteit en het denken over kwaliteit binnen een professionele dienstverlenende organisatie om een andere benadering vraagt dan die welke binnen het bedrijfsleven wordt gehanteerd. Kwaliteitsdenken binnen het bedrijfsleven en het denken over kwaliteit binnen de professioneel dienstverlenende sector verschillen van elkaar. De conceptuualisering en nadere invulling van het begrip kwaliteit hangt voorts ook af van de invalshoek van waaruit het begrip wordt benaderd. Wat kwaliteit is voor de klant hoeft voor de professional of voor de manager van de professionele organisatie nog geen kwaliteit te zijn en omgekeerd.

Binnen de professioneel dienstverlenende sector zou met name de gebruiksgerichte benadering van het kwaliteitsbegrip van toepassing kunnen zijn: kwaliteit is de mate waarin een product *of een dienst* (de cursivering is een toevoeging mijner-

⁶⁴ Rubinstein 1989.

⁶⁵ Pirsig 1974, p. 184.

zijds) voldoet aan de eisen van de cliënten. Of deze benadering ook kan gelden voor het product (zijnde de rechterlijke uitspraak) van de rechterlijke organisatie, wordt in hoofdstuk 4 onderzocht. Wellicht behoeft deze gebruiksgerichte benadering in de context van rechtspraak en rechtspleging enige nuancering.

Gebleken is dat het begrip kwaliteit niet los gezien kan worden van de wijze waarop die kwaliteit kan worden gemeten, geborgd en eventueel verbeterd. Niet alleen ten aanzien van het begrip kwaliteit als zodanig maar ook daar waar het gaat om kwaliteitszorg en een daarmee samenhangend kwaliteitssysteem worden verschillende benaderingen gehanteerd; variërend van procesbeheersing tot 'total quality management'.

Vanuit het concept van integrale kwaliteitszorg dient de zorg voor kwaliteit niet slechts gericht te zijn op de kennis en attitude van de professional zelf, maar dient deze ook voor de professionele organisatie zélf een punt van expliciete aandacht te zijn. Deze integrale benadering van kwaliteitszorg herbergt daardoor een spanningsveld in zich tussen organisatorische kwaliteitszorg en individuele, professiegerichte kwaliteitszorg. Een spanningsveld dat zich in de loop van het onderzoek vaker zal laten gevoelen.

De kwaliteitssystemen dichten aan leiderschap en management een belangrijke rol toe waarbij het niet alleen gaat om het sturen en beheersen van systemen maar waarbij tevens een cultuur dient te worden gecreëerd waarin het besef en de verantwoordelijkheid om te werken aan kwaliteit en kwaliteitsverbetering zaak is van alle medewerkers in de organisatie. In hoofdstuk 2 is gesignaleerd dat de cultuur binnen een gerecht een rol speelt bij het welslagen van het concept integraal management. Datzelfde kan gezegd worden over de cultuur in relatie tot het kwaliteitssysteem en kwaliteitsmanagement. Ook hier geldt dat het succes van het kwaliteitssysteem een zekere samenhang vertoont met de manier waarop het management daarvoor de juiste inbedding in de cultuur weet te bewerkstelligen.

TOT SLOT

Dit hoofdstuk laat vooral ook zien dat kwaliteit een relatief begrip is wat afhangt van tijdgeest en dialoog waardoor de zoektocht naar de invulling van het begrip kwaliteit een voortdurende, doorgaande en onafgebroken zoektocht is; een queeste naar kwaliteit. De zoektocht zet zich voort in de hoofdstukken 4, 5, 6 en 7.

Het begrip kwaliteit in rechtspraak en rechtspleging¹

4.1 Inleiding

Tot aan het begin van de jaren negentig van de vorige eeuw heeft het onderwerp kwaliteit van rechtspraak bij tijd en wijle een plaats weten te veroveren op de politieke en publieke agenda. Sindsdien is dit onderwerp echter in een stroomversnelling geraakt. Zowel vanuit de politiek als vanuit de rechterlijke organisatie zelf is er ruimschoots aandacht voor dit thema.² Ook de overstap naar een vernieuwde organisatiestructuur binnen de rechterlijke colleges en de introductie van de Raad voor de rechtspraak zijn veranderingen die het rechterlijk bedrijf flink in beweging hebben gebracht, mede op het terrein van kwaliteit en kwaliteitszorg.

In dit hoofdstuk spitst de zoektocht naar het begrip kwaliteit zich toe op de tweede onderzoeksvraag, namelijk naar de betekenis van het begrip ‘kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging’. Schuyt stelt dat kwaliteit van rechtspraak vooral een eigenschap is van de organisatie en niet van individuele rechters.³ Zo’n uitspraak zegt op zichzelf nog niet veel, want wat wordt bedoeld met het begrip kwaliteit in relatie tot rechtspraak?

Om het begrip kwaliteit in de context van *rechtspraak* en *rechtspleging* nader te kunnen beschrijven en definiëren, is allereerst het begrip kwaliteit zelf geanalyseerd. Hiertoe is in hoofdstuk 3 een verkenning uitgevoerd. Daarbij is vastgesteld dat het begrip kwaliteit moeilijk te definiëren is. Het denken over kwaliteit kent diverse benaderingswijzen en het begrip wordt, afhankelijk van context en tijd, op verschillende manieren gedefinieerd. Ondanks de constatering dat het lastig is om een definitie te geven van het begrip kwaliteit, zal het onderhavige hoofdstuk de mogelijkheden daartoe onderzoeken.

¹ Mede gelet op de gekozen invalshoek met betrekking tot het begrip kwaliteit – zie paragraaf 4.3 – kies ik voor de begrippen ‘rechtspleging’ en ‘rechtspraak’. De begrippen zijn te beschouwen als partiële synoniemen en daarom naast elkaar te gebruiken. Rechtspraak zie ik als hoofdfunctie binnen de rechtspleging. Het rechtspreken door de rechter maakt onderdeel uit van het ruimere begrip rechtspleging, de wijze van procederen en het proces daar omheen. Het begrip rechtspleging bezit een zekere dynamiek waar bijvoorbeeld ook organisatie en bestuur van de gerechten deel van uitmaken en waarbinnen naast de rechter, diverse andere actoren – ook van buiten de rechterlijke organisatie – een rol spelen. Ik denk dan met name aan de advocatuur en procespartijen.

² Het voert te ver om binnen het bestek van hoofdstuk 4 hiervan een opsomming te geven. Gaandeweg het onderzoek zal de grote aandacht voor kwaliteit binnen alle geledingen van de rechterlijke organisatie, maar ook daarbuiten, genoegzaam worden aangetoond.

³ Schuyt 2002, p. 274.

Dit hoofdstuk kent de volgende indeling. Paragraaf 4.2 zoekt een antwoord op de vraag wat de verschillende gremia in en rondom de rechtspraak en rechtspleging verstaan onder het begrip kwaliteit. Vervolgens zal in paragraaf 4.3 een (werk)definitie worden geformuleerd. Met het oog op de hanteerbaarheid van het kwaliteitsbegrip ben ik genoodzaakt om een aantal keuzes te maken ten aanzien van het begrip kwaliteit. Die keuzes worden in paragraaf 4.4 nader toegelicht. Daarbij wordt de definitie van kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging verder ingekaderd naar perspectieven op, elementen van en instrumenten voor kwaliteit. Het analysemodel (zie schema 2 op pagina 91) – gericht op het conceptualiseren van het begrip kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging – biedt een reeks elementen (kwaliteitseisen, zo men wil) die in hun onderlinge samenhang uiteindelijk de optelsom is van het predicaat ‘kwaliteit’.

Omdat kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging niet op zichzelf staat, wordt in paragraaf 4.5 een aantal exogene factoren geschetst welke, positief dan wel negatief, van invloed kunnen zijn op de kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging. Het hoofdstuk wordt afgerond met een aantal slotopmerkingen in paragraaf 4.6.

4.2 Het begrip kwaliteit in de context van de rechterlijke organisatie en rechtspleging

Broekhuis laat in haar proefschrift zien dat professionele kwaliteit⁴ een dynamisch, veelzijdig en contextafhankelijk begrip is dat betekenis krijgt in de communicatie tussen mensen die er direct mee te maken hebben.⁵ Ik sluit me hier graag bij aan. Het is dus zaak om het begrip kwaliteit te operationaliseren binnen de context van (de organisatie van) rechtspraak en rechtspleging. Donner verwoordde het aldus:

‘Kwaliteit heeft echter slechts betekenis in relatie tot de functie en doelstelling van hetgeen waarover het gaat. (...) Spreken over de kwaliteit van de rechterlijke macht impliceert derhalve een duidelijk begrip van de functie van rechter en rechtspraak in de samenleving’.⁶

Een studie naar de functie van rechter en rechtspraak zou op zich al een fraai juridisch werk op kunnen leveren.⁷ Daar een studie naar de functie van rechter en rechtspraak niet het hoofddoel van mijn onderzoek is, zal ik deze functie dan ook

⁴ Binnen rechtspraak en rechtspleging hebben we te maken met professionals en professionele organisaties (zie hiervoor hoofdstuk 2, paragraaf 2.5 waar ik aandacht besteed aan het gerecht als professionele organisatie). Gesteld kan worden dat deze professionals binnen zo’n professionele organisatie dus ook professionele kwaliteit dienen te leveren.

⁵ Broekhuis 2001.

⁶ Donner 1995, p.51.

⁷ Zie hierover Loth (1998) die in zijn rede *Recht spreken, recht doen* ingaat op de functies en het functioneren van burgerlijke rechtspraak. Zie ook Bruinsma 1998, p. 51-62.

in de meest brede zin omschrijven als het bindend beslechten van (rechts)-geschillen.

Het vervolg van deze paragraaf zoekt een antwoord op de vraag wat de verschillende gremia in en rondom de rechtspraak en rechtspleging onder het begrip kwaliteit verstaan. Wat bedoelt men met het begrip kwaliteit in de context van rechtspraak en rechtspleging? Heeft men daarbij een bepaald afgebakend begrip voor ogen? Wordt steeds eenzelfde soort begrip kwaliteit bedoeld, of ontbreekt – zoals de voorbeelden in hoofdstuk 1 reeds doen vermoeden – een strakke, eenduidige (werk)definitie? Om een beeld te krijgen van wat diverse actoren in en rondom de rechtspraak en rechtspleging onder kwaliteit verstaan, is in de literatuur naar aanknopingspunten gezocht. Ook de bevindingen uit de vraaggelassen met rechters en raadsheren en enkele belangwekkende rapporten die de afgelopen jaren zijn verschenen, mede naar aanleiding van diverse congressen rondom kwaliteit, worden in de analyse betrokken.

4.2.1 *Het begrip kwaliteit in de Wet op de rechterlijke organisatie*

Artikel 91, tweede lid, sub c van de Wet op de rechterlijke organisatie geeft aan dat de zorg van de Raad in het bijzonder is gericht op onder andere de kwaliteit van de bestuurlijke en organisatorische werkwijze van de gerechten. Artikel 94 zegt vervolgens dat de Raad tot taak heeft ondersteuning te bieden aan activiteiten van de gerechten die gericht zijn op uniforme rechtstoepassing en bevordering van de juridische kwaliteit.⁸ Wat bedoelt de wetgever daarmee?

De memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Wet Raad voor de rechtspraak geeft een zeer summiere uitleg over waar die kwaliteit dan betrekking op heeft; meest in de vorm van kwaliteitsmaatstaven. De bestuurlijk-organisatorische kwaliteit betreft onder meer een heldere toedeling van verantwoordelijkheden binnen de organisatie van het gerecht, gedegen management van werkprocessen, klant-vriendelijkheid en een goede voorlichting. De juridische kwaliteit heeft betrekking op juridische waarden als onpartijdigheid, rechtsgelijkheid, afdoening binnen redelijke termijn en een eerlijke en zorgvuldige procesvoering.⁹ Maar noch het begrip kwaliteit zelf, noch het begrip kwaliteit in relatie tot de bestuurlijke en organisatorische werkwijze van de gerechten en de juridische kwaliteit wordt nader gedefinieerd. We kunnen op grond van bovenstaande het begrip niet precies vangen in een definitie maar er worden wel een aantal grootste gemene delers opgesomd waar men het wel over eens is als zijnde onderdelen van het begrip kwaliteit.

⁸ Het onderscheid tussen juridische kwaliteit en de bestuurlijk-organisatorische kwaliteit is destijds ook door de commissie-Leemhuis gemaakt. *Rechtspraak bij de tijd* 1998, p. 14–15.

⁹ *Kamerstukken II* 1999/00, 27 182, nr. 3, p. 62.

4.2.2 Enkele aanknopingspunten in literatuur en rapporten¹⁰

Uit de verslagen van de Stuurgroep ZM 2000 blijkt dat kwaliteit bij de zittende magistratuur zelf ook reeds geruime tijd volop in de belangstelling staat.¹¹ Kwaliteit wordt zelfs gezien als een katalysator om de gewenste veranderingen binnen de rechtspraak op gang te brengen. Het rapport 'Waar staat de ZM' spreekt onder andere over kwaliteit en rechterswerk en over kwaliteitsbevordering.¹² Kwaliteitsbevordering wordt hier gerelateerd aan het gebruik van informatietechnologie en aan het idee van intercollegiale toetsing. Men geeft aan dat er onder meer behoefte is aan breed gedragen kwaliteitscriteria, ontwikkeld in samenspraak met de omgeving.¹³ Tevens wordt gesteld dat voor rechters kwaliteit de hoogste prioriteit heeft maar door de sterk toegenomen werkdruk komt die kwaliteit onder druk te staan.¹⁴ Het begrip kwaliteit wordt vervolgens in de rapportages nergens nader gedefinieerd. Van den Haak stelt – als een van de deelnemers aan het project – dat elke aanvaardbare definitie van kwaliteit onlosmakelijk verbonden is met een in effectieve werving en selectie verankerd, zowel professioneel als politiek te verantwoorden benoemingsbeleid.¹⁵

In 1996 hield het Gerechtshof Amsterdam een studieweekend getiteld 'Kwaliteitsperspectief in de rechtspraak'.¹⁶ Een aantal inleiders, zowel van buiten als van binnen het hof, gaven hun visie op het onderwerp. Dat kwaliteit van belang is en aandacht vergt, daar was men het wel over eens. Over antwoorden op vragen zoals: wat houdt kwaliteit in het algemeen en in de rechtspraak in?, wat is het belang van het kwaliteitsperspectief in verhouding tot het kwantiteitsperspectief?, welke 'bodemcriteria' zijn aan de kwaliteit te stellen? en hoe is kwaliteit te bevorderen?, bleken de meningen sterk uiteen te lopen. Een van de stellingen destijds luidde:

'Het gezag van de rechter en het vertrouwen van de burgers in de rechtspraak zijn evenredig aan de kwaliteit van rechtspraak'.¹⁷

¹⁰ Ik beperk me hier tot een zeer beknopt weergave van enkele aanknopingspunten. Voor een uitgebreidere analyse verwijs ik naar de hoofdstukken 5, 6 en 7.

¹¹ ZM 2000 was een initiatief van een aantal rechters, die samen met personen uit de advocatuur, uit het openbaar ministerie en van het ministerie van Justitie een Stuurgroep hebben gevormd om vernieuwing in de rechterlijke macht, en dan met name het zittende deel daarvan, te bevorderen. De Stuurgroep initieerde het project 'Toekomstverkenning ZM', een verkenning van de toekomst van de rechtsprekende macht in Nederland. Het beoogde doel was: een overzicht van activiteiten en onderwerpen die naar het oordeel van rechters door de zittende magistratuur zelf aangepakt moeten gaan worden om de kwaliteit van de Nederlandse rechtspraak in de toekomst te waarborgen, Koers e.a. 1997b, p. 1-2.

¹² Koers e.a. 1996, p. 85-91.

¹³ Koers e.a. 1997b, p.1.

¹⁴ Koers e.a. 1997b, p. 33.

¹⁵ Van den Haak 1997, p. 76.

¹⁶ Van Ballegooijen, Frijda en Kop 1996.

¹⁷ Met andere woorden: gezag + vertrouwen = kwaliteit. Een even cryptische en moeilijk te begrijpen stelling als de titel van het evaluatierapport van de commissie-Deetman: 'Rechtspraak is kwaliteit'.

Op 25 september 1997 werd tijdens een congres te Zutphen door rechters, wetenschappers en organisatiekundigen uitvoerig gesproken over het thema kwaliteit van de rechtspraak.¹⁸ Het congresthema was daartoe onderverdeeld in een vijftal deelonderwerpen. Deze deelonderwerpen hadden betrekking op functies van rechtspraak, organisatie- en werkprocessen van rechtspraak, snelheid van rechtspraak, gebruikers- en omgevingsgerichtheid van rechtspraak en personele en materiële voorzieningen ten behoeve van rechtspraak. De verschillende bijdragen aan dit congres geven inzicht in de ontwikkeling van het denken over kwaliteit van rechtspraak. Met name de bijdrage van Ten Berge waarin hij een uiteenzetting geeft over twee werelden van kwaliteit – te weten de wereld van de Total Quality (een algemene, bedrijfskundige benadering van kwaliteit) en de wereld van de juridische kwaliteit (de specifieke kwaliteit) – acht ik van bijzondere waarde.¹⁹ Hij beschrijft de mogelijkheden van kwaliteit(sverbetering) van het rechtspreken als product en als proces en besteedt aandacht aan zowel organisatieaspecten als juridische aspecten van kwaliteit van rechtspraak. Volgens Ten Berge kunnen de bedrijfskundige kwaliteitsbenadering en de juridische kwaliteitsbenadering elkaar aanvullen en versterken. Het gaat om een gezamenlijk optrekken van beide kwaliteitsbenaderingen. Juridische kwaliteit kan naar de mening van Ten Berge niet worden bereikt zonder de bedrijfskundige benadering.

Het WODC-rapport *Kwaliteitssystemen voor de rechtsprekende macht* zegt het volgende over kwaliteit: ‘Een product of dienst is van kwaliteit indien de eigenschappen daarvan beantwoorden aan de daaraan door de gebruiker redelijkerwijs te stellen eisen’.²⁰ De gebruiksgericte benadering van het kwaliteitsbegrip zoals gedefinieerd door Juran spreekt hier duidelijk uit.²¹

4.2.3 De Wetenschappelijke Raad voor het regeringsbeleid

De Wetenschappelijke Raad voor het regeringsbeleid (hierna: WRR) besteedt in zijn rapport ‘De toekomst van de nationale rechtsstaat’ onder meer aandacht aan ‘Kwaliteit en kwaliteitsbeheer in de rechterlijke organisatie’.²² Bij het stellen van de vraag naar kwaliteit van rechtspraak wordt allereerst een vergelijking gemaakt met de kwaliteitsvraag in de wetenschap. Volgens de WRR is goede wetenschap onderzoek dat leidt tot meer discussie over het onderwerp van onderzoek, tot betere en scherpere vragen, tot nieuwe vragen, tot een verbreding van een bepaald gebied. Analooq daaraan zou je een goed rechterlijk vonnis een vonnis kunnen noemen dat aanleiding geeft tot verdieping van de juridische discussie, tot scherpere

¹⁸ Langbroek, Lahuis en Ten Berge 1998.

¹⁹ Ten Berge 1998, p. 21–40.

²⁰ Baas en Niemeijer 1999.

²¹ Zie eerder hoofdstuk 3, paragraaf 3.3.1 en 3.3.2.

²² Wetenschappelijke Raad voor het regeringsbeleid 2002, p. 186–195.

inzichten in de regels of de jurisprudentie, tot betere argumentaties van nieuwe of misschien zelfs van oude beslissingen, aldus de WRR.²³

Vervolgens wordt de kwaliteitsvraag vanuit drie perspectieven benaderd te weten de *esprit de finesse*, de *esprit de géométrie* en de *esprit de politesse*.²⁴ Gevraagd naar een vrije vertaling zijn deze perspectieven, in het kader van dit onderzoek, te benoemen als juridische kwaliteit, bestuurlijk-organisatorische kwaliteit en kwaliteit van dienstverlening. (Zie verder paragraaf 4.4.)

4.2.4 De rechterlijke organisatie

In hoofdstuk 1 is een aantal voorbeelden gegeven die het begrip kwaliteit, gerelateerd aan rechtspraak en rechtspleging, betreffen. Deze paragraaf inventariseert aanknopingspunten, afkomstig van de ‘werkvloer’ (rechters, gerechtsbestuurders, de Raad), voor het kunnen conceptualiseren van het begrip kwaliteit. Hoe denkt de rechterlijke organisatie over het begrip kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging?

In het Jaarplan Rechtspraak 2005 stelt Van Delden (destijds voorzitter van de Raad): ‘(...) Kwaliteit staat daarbij voorop. Kwaliteit in de zin van kundigheid en zorgvuldigheid maar ook in de vorm van tijdigheid.’²⁵ Hieruit valt af te leiden dat enerzijds de persoonlijke kwaliteiten gezien kunnen worden als onderdeel van die kwaliteit en dat anderzijds het (werk)proces daarvan onderdeel uitmaakt. In iets andere bewoordingen wordt deze benaderingswijze van het begrip kwaliteit onder meer ook door Hidma en Van der Kam gebruikt: ‘(...) Kwaliteit van rechtspraak ligt immers niet alleen in de kwaliteit van de individuele rechter, maar evenzeer in die van de organisatie als geheel.’²⁶

Volgens Van Delden, Van Dijk en Bauw²⁷ is kwaliteit van rechtspraak niet alleen de juridisch (inhoudelijke) kwaliteit van rechterlijke uitspraken maar omvat deze ook aspecten die zien op de dienstverlening van gerechten en rechters aan hun klanten. Zij geven aan dat het daarbij gaat om zaken als de duur van procedures en de bejegening van klanten. Ook de wijze waarop onpartijdigheid en integriteit zijn geborgd en inzicht wordt geboden in en verantwoording wordt afgelegd over geleverde prestaties worden aangemerkt als aspecten die behoren tot de kwaliteit van rechtspraak. Kort samengevat richt men zich op vier aspecten te weten: onpartijdigheid en integriteit, juridisch-inhoudelijke kwaliteit, bejegening en snelheid.²⁸

Jansen, sectorvoorzitter strafrecht rechtbank Utrecht schetst in een visie op kwaliteit van rechtspraak vanuit het perspectief van de rechtbanken drie elementen:

²³ Wetenschappelijke Raad voor het regeringsbeleid 2002, p. 190.

²⁴ Schuyt (2002, p. 273-277) hanteert eenzelfde benadering.

²⁵ *Jaarplan Rechtspraak 2005*, p. 2.

²⁶ Hidma en Van der Kam 2005, p. 187.

²⁷ Ten tijde van hun publicatie respectievelijk voorzitter van de Raad, hoofd afdeling Ontwikkeling en raadadviseur bij de Raad.

²⁸ Van Delden, Van Dijk en Bauw 2007, p. 144-151.

juridisch-inhoudelijke kwaliteit, adequaat beheer van rechtspraak en de consequenties voor de samenleving.²⁹

In 2005 en 2006 heeft de Raad de kwaliteit van de rechtspraak laten onderzoeken door een visitatiecommissie (hierover meer in hoofdstuk 9, paragraaf 9.1). Met de visitatie is beoogd inzicht te geven in de stand van de kwaliteit van de rechtspraak binnen 26 gerechten in Nederland.³⁰ Ondanks dat kwaliteit een centrale plaats inneemt bij de visitatie, blijkt uit het rapport niet expliciet wat men dient te verstaan onder het begrip kwaliteit van rechtspraak. De (kwaliteits)aspecten die onderwerp van visitatie zijn, zijn: onpartijdigheid en integriteit, deskundigheid, bejegening, rechtseenheid, snelheid en tijdigheid, externe oriëntatie en de ontwikkeling van het kwaliteitssysteem.

De Raad bracht in 2008 een brochure uit getiteld: 'Kwaliteit van de Rechtspraak'.³¹ Hoewel de titel anders zou doen vermoeden, biedt deze brochure geen aanknopingspunten met betrekking tot het begrip kwaliteit. De brochure gaat niet veel verder dan het uiteenzetten van het kwaliteitssysteem RechtspraakQ. Opmerkelijk en enigszins verwarrend is wel dat de titel, goed beschouwd, duidt op de kwaliteit van de gerechten en de Raad zélf. De term 'de Rechtspraak' (waarbij rechtspraak met een hoofdletter wordt geschreven) wordt namelijk door de Raad en de gerechten gebruikt ter aanduiding van de organisatie.

4.2.5 Bevindingen

De voorbeelden uit de hoofdstukken 1 en 4 laten zien dat een inventarisatie van het begrip kwaliteit binnen de rechtspraak een divers beeld aan omschrijvingen oplevert. Het begrip kwaliteit wordt door allerlei spelers in het veld van rechtspraak en rechtspleging, soms te pas en te onpas en daardoor willekeurig, gebruikt zonder dat men nu precies weet wat men nu eigenlijk bedoelt met dat begrip.³² Het geeft in veel gevallen uitdrukking aan een bepaald waardeoordeel en krijgt dan al snel een normatieve invulling ('iets' heeft kwaliteit als het goed is). Het resultaat is niet een definitie van het begrip kwaliteit als zodanig maar veeleer een beschrijving van uiteenlopende maatstaven gerelateerd aan *juridische* kwaliteit. Ook binnen de omschrijving van juridische kwaliteit zijn er verschillende benaderingen te onderscheiden, men geeft uiteenlopende interpretaties van het begrip juridische kwaliteit. Het lijkt vooralsnog erg moeilijk om daar een lijn in te vinden; een gedeeld beeld over het begrip ontbreekt.

In de vraaggesprekken met rechters en raadsheren is ook steeds de vraag naar kwaliteit gesteld. Wat verstaat men binnen de zittende magistratuur onder kwaliteit

²⁹ Jansen 2005, p. 233–236.

³⁰ *Rapport Visitatie Gerechten* 2006.

³¹ http://www.rechtspraak.nl/NR/rdonlyres/9F95EDEA-B8E4-44FC-B1FE-20051C93F9F3/0/BrochKwaliteit_NL.pdf.

³² Van Dijk verwoordde het treffend: '(...) Kwaliteit. Wat het precies is weet niemand, maar het is iets goeds en het kost tijd'. Interview door Smilde (2007, p. 12–17) met D. van Dijk.

van rechtspraak en rechtspleging? Het antwoord daarop is steeds: *juridisch-inhoudelijke* kwaliteit (daarmee bedoelt men de kwaliteit van de rechterlijke uitspraak) met daaraan gekoppeld een aspect van dienstverlening in de zin van snelheid, bejegening en duidelijkheid (naar justitiabelen en advocatuur). Dat is echter overwegend vanuit één bepaalde dimensie bezien. Respondenten geven vaak aan dat de elementen die zich binnen het bestuurlijk-organisatorisch perspectief afspelen, zoals bijvoorbeeld procesbewaking, grotendeels behoren tot de taken van de leidinggevers. Daarmee lijkt men te miskennen dat ook bestuurlijk-organisatorische elementen van belang kunnen zijn voor de kwaliteit van hun werk (of in ieder geval dat zij daar niet voor verantwoordelijk zijn) en daarmee voor de kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging.

De zoektocht naar het begrip kwaliteit in rechtspraak en rechtspleging levert een verzameling aan aspecten, eisen en elementen op die te scharen zijn onder het begrip kwaliteit in de context van rechtspraak en rechtspleging. Grootste gemene delers zijn snelheid, deskundigheid, juridisch inhoudelijke kwaliteit, bejegening, onpartijdigheid en rechtseenheid. Het ontbreekt echter aan een grondslag, een fundament, een algemeen uitgangspunt – noem het een definitie – waarop die eisen en aspecten van kwaliteit zijn gebaseerd. Het begrip blijft daardoor ongrijpbaar en steken in (vage) noties van het begrip kwaliteit.

Uit het voorgaande is tevens af te leiden dat binnen het kwaliteitsdenken over rechtspraak en rechtspleging (accent)verschuivingen plaatsvinden. Een soort schuivende panelen waarbij de ene keer de nadruk gelegd wordt op de productgerichte invalshoek, de andere keer het accent op de klantgerichte benadering ligt dan wel gekozen wordt voor een procesgerichte invalshoek. (Zie paragraaf 3.3.3 over ontwikkelingen binnen het kwaliteitsdenken.) Hierin schuilt een deel van de dynamiek die inherent is aan het begrip kwaliteit met name ook in de context van rechtspraak en rechtspleging.

4.3 Het begrip kwaliteit in de rechtspraak; een definitie

‘Kwaliteit is een eigenschap van gedachten en uitspraken die herkend wordt via een gedachtenloos proces. Aangezien definities producten zijn van strak, formeel denken, kan kwaliteit niet worden gedefinieerd.’³³

Hoewel deze constatering van Pirsig eerder ontmoedigt dan aanmoedigt tot het formuleren van een definitie van het begrip kwaliteit, is het – naast een uitdaging – voor het verdere onderzoek gewenst om een begripsomschrijving ofwel werkdefinitie te hanteren.

³³ Pirsig 2002, p. 186.

In hoofdstuk drie (paragraaf 3.3.3) is uiteengezet dat het binnen het kwaliteitsdenken al geruime tijd niet meer alleen om het product (de dienst) gaat. De benaderingswijze waarbij het proces, de organisatie en de klant een plaats krijgen heeft in de loop der jaren steeds meer terrein gewonnen. Dit geldt zeker ook ten aanzien van het kwaliteitsdenken in de context van rechtspraak en rechtspleging. Vastgesteld kan worden dat ook de rechterlijke organisatie zich in de ontwikkelingen omtrent het denken over kwaliteit door deze benaderingswijze heeft laten leiden.³⁴ Het gedetailleerd beschrijven van werkprocessen binnen de sectoren van de rechten, intensivering van het personeelsmanagement, het houden van klantwaarderingsonderzoeken en het invoeren van een interne klachtenregeling bij de rechten zijn enkele voorbeelden die deze ontwikkelingstendens weergeven.

Een combinatie van verschillende invalshoeken (product, proces, organisatie en klant) beïnvloedt vanzelfsprekend ook de invulling van het kwaliteitsbegrip. Ik kies voor de volgende begripsomschrijving ofwel werkdefinitie:

Kwaliteit is de mate waarin rechtspraak en rechtspleging in overeenstemming is met juridische en organisatorische waarden en voldoet aan de eisen die de samenleving hier en nu, in een bepaalde zaak en in het algemeen, daaraan stelt.

Er bestaat een wisselwerking tussen maatschappelijke ontwikkelingen en rechtspraak. De maatschappij is niet statisch; maatschappelijke omstandigheden zijn in permanente ontwikkeling en zullen steeds nieuwe eisen stellen aan de rechtspraak. Ergens in de dynamiek van die wisselwerking bevindt zich het begrip kwaliteit (van rechtspraak en rechtspleging) en is daardoor in de kern moeilijk te definiëren. De keuze voor een ruime begripsomschrijving en een dimensiebenadering van het begrip kwaliteit, in plaats van een scherpe definitie, wordt mede gerechtvaardigd door het gegeven dat kwaliteit een dynamisch en veelzijdig begrip is. Verdere invulling en operationalisering van het begrip kwaliteit wordt bepaald naar tijd, context en cultuur. Eisen, gerelateerd aan het begrip kwaliteit, zullen dan ook steeds weer opnieuw tot gelding moeten worden gebracht en dienen voortdurend een nieuwe vertaling te krijgen.

4.4 Perspectieven op de kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging

Vanuit de hierboven geschetste keuze voor een dimensiebenadering van het begrip kwaliteit waarbij kwaliteit zowel betrekking heeft op het *product*, het *proces* (de organisatiekundige aspecten inbegrepen) als de relatie tot de *klant* en vanuit de begripsomschrijving van het begrip kwaliteit in de context van rechtspraak en rechtspleging, zijn onderscheidenlijk drie perspectieven op kwaliteit vast te stellen. De te

³⁴ Zie bijvoorbeeld hierover Schuyt 2002, p. 273-277; Wagenaar 2002, p. 281-283; Hidma en Van der Kam 2005, p. 185-188 en Ten Berge 1998, p. 21-40.

onderscheiden perspectieven zijn voortgekomen uit literatuur- en documentenstudie en vraaggesprekken met rechters.³⁵

De perspectieven van waaruit het begrip kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging zal worden gezien zijn achtereenvolgens het rechtsstatelijk, het organisatiekundig en het klantgericht ofte wel maatschappelijk perspectief.³⁶ Deze perspectieven laten zich respectievelijk vertalen in juridische kwaliteit, bestuurlijk-organisatorische kwaliteit en kwaliteit van dienstverlening.³⁷ De keuze voor deze aanpak laat tevens zien dat kwaliteit meer is dan de som van de kwaliteit van de individuele professionals en dat kwaliteit meer is dan ‘product’-kwaliteit.³⁸ Ik zal het begrip kwaliteit van rechtspraak dan ook benaderen vanuit die verschillende perspectieven, waarbij ik zal analyseren of en hoe deze perspectieven op verschillende niveaus van rechtspraak en rechterlijke organisatie zijn te operationaliseren. Ik onderscheid daarbij macro-, meso- en microniveau.³⁹

Het macroniveau heeft betrekking op de rechterlijke organisatie als geheel van rechterlijke colleges: de organisatie – in de meest ruime zin van het woord – van het (rechts)stelsel waarbinnen door de zittende magistratuur de rechtspraak wordt beoefend.⁴⁰ Aspecten die op macroniveau een rol spelen zijn bijvoorbeeld de relatie tot de Minister van Justitie, waarbij de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht centraal staat, en de mate van acceptatie van rechtspraak en rechtspleging in de maatschappij. Het mesoniveau betreft het gerecht als professionele organisatie.⁴¹ Op mesoniveau zou er een te rechtvaardigen uitsplitsing gemaakt kunnen worden naar de diverse sectoren. De sectoren worden immers als aparte, organisatorische eenheden aangemerkt met een eigen sectorvoorzitter, een sectormanager en sectorgebonden overleg (zie hiervoor hoofdstuk 2, paragraaf 2.4.3.1).⁴² Natuurlijk is het zo

³⁵ Van der Kam (2000) maakt een vergelijkbaar onderscheid. Zo ook Baas en Niemeijer 1999.

³⁶ Ik leg hier een verbinding met de rechtssociologische analyse van Schuyt (2007, p. 37–40). Hij introduceerde een driehoek met aan de uiteinden: a.- regels en jurisprudentie; b.- organisaties; en c.- handelingen en gebeurtenissen.

³⁷ De gekozen perspectieven zijn in wezen een vertaling van de doelstellingen die ten grondslag liggen aan de herziening van de rechterlijke organisatie (HRO): het verbeteren, c.q. in stand houden van de juridische kwaliteit van de rechtspraak, het verbeteren van de ‘cliëntgerichtheid’ van de rechtspleging en het scheppen van evenwicht in de structuur van de rechterlijke organisatie, *Kamerstukken II* 1990/91, 21 967, nr. 3, p. 3. Ook in de literatuur wordt het begrip kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging vaak vanuit deze perspectieven benaderd. Zie onder andere *Rechtspraak bij de tijd* 1998; Ten Berge 1998, p. 21–40; Wetenschappelijke Raad voor het regeringsbeleid 2002, p. 186–195 en Van der Kam 2000.

³⁸ Een soortgelijke constatering werd eerder al gedaan ten aanzien van het concept integrale kwaliteitszorg. Zie hiervoor hoofdstuk 3, paragraaf 3.5.

³⁹ Van Dijk en Lauwaars (2003, p. 121–132) hanteren een soortgelijke onderscheiding in niveaus bij het vaststellen van kwaliteitseisen voor de rechtspraak.

⁴⁰ Ik doel hiermee uitsluitend op de tot de rechterlijke macht behorende gerechten en de niet tot de rechterlijke macht behorende gerechten en dus niet op het openbaar ministerie.

⁴¹ Ik hanteer de term ‘gerecht’ als overkoepelende term voor alle rechtbanken, gerechtshoven en bijzondere appelcolleges.

⁴² Een soortgelijke organisatievorm geldt ook ten aanzien van de Centrale Raad van Beroep, waar men spreekt over secties, sectievoorzitters en sectiemanagers. Bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven zijn zogenaamde kamers als organisatorische eenheid ingesteld.

dat er ten aanzien van de sectoren onderling accentverschillen met betrekking tot de te onderscheiden kwaliteitselementen te onderkennen zijn. Het voert echter – binnen het kader van het onderzoek – te ver om tevens te differentiëren naar ‘sub-niveau’. Het microniveau is het niveau van de individuele rechter als professional. Op dit niveau staan zowel de rechterlijke beslissing (het product) als de individuele rechterlijke kwaliteit centraal.

De persoonlijke, individuele rechterlijke kwaliteit vormt een essentieel onderdeel van de kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging. Deze manifesteert zich evenwel binnen alle drie de perspectieven; de rechterlijke kwaliteit loopt als het ware als een rode draad door de perspectieven heen. Rechterlijke kwaliteit beperkt zich niet slechts tot het juridisch kwaliteitsperspectief. Uit de analyse in de voorliggende hoofdstukken zal blijken dat de rechterlijke kwaliteit ook een significante rol speelt bij het operationaliseren van de bestuurlijk-organisatorische kwaliteit en de kwaliteit van dienstverlening.

4.4.1 *Elementen van kwaliteit*

Binnen de drie genoemde perspectieven zijn steeds verschillende elementen te onderscheiden waarmee het begrip kwaliteit kan worden geoperationaliseerd en die tevens maken dat men op een bepaald niveau kan spreken van kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging.⁴³ Er is een brede waaier aan elementen te destilleren. Ik denk daarbij onder andere aan elementen als rechtseenheid, rechtszekerheid, snelheid, toegankelijkheid, communicatie, bejegening en personeelsbeleid (voor een uitgebreid overzicht verwijs ik naar het schema op p. 91).⁴⁴ Om het onderzoek beheersbaar en overzichtelijk te houden ben ik genooddacht een keuze te maken uit dat ruime scala van elementen die betrekking hebben op de kwaliteitsperspectieven.

De elementen zijn gerelateerd aan en vinden hun oorsprong in het betreffende kwaliteitsperspectief. Bij het zoeken naar elementen van kwaliteit is steeds een andere ‘bril’ opgezet. Elk perspectief bezigt een eigen taal; heeft een aan het betreffende perspectief gekoppeld jargon. De juridische kwaliteit bevat derhalve elementen die voortkomen uit rechtsstatelijke beginselen en waarden die zijn neergelegd in internationale en nationale regelgeving. Ten aanzien van de bestuurlijk-organisatorische kwaliteit wordt de keuze voor elementen van kwaliteit bepaald door principes afkomstig uit de organisatiekunde en de uitgangspunten die gerelateerd kunnen worden aan een professionele organisatie. De kwaliteit van dienstverlening omvat elementen die verbonden zijn aan het klantgericht en maatschappelijk gericht perspectief. Deze elementen hangen nauw samen met de eisen die door de

⁴³ Een aantal van die elementen zal binnen een kwaliteitsmeetsysteem voor rechtspraak zeker ook als kwaliteitsindicator aangemerkt kunnen worden. Vooralsnog wil ik de elementen niet in die betreffende context gebruiken.

⁴⁴ Een verdergaande analyse en beschrijving van deze, en andere elementen is te vinden in de hoofdstukken 5, 6 en 7.

samenleving, de rechtzoekende burger en justitiabelen aan rechtspraak en rechtspleging worden gesteld.

4.5 Kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging; beïnvloeding door exogene factoren

De gerechten bevinden zich in zekere zin in een spanningsveld daar waar het gaat om de invloed die zij hebben op de kwaliteit(sbevordering) van rechtspraak en rechtspleging. Voor een deel wordt die kwaliteit (indirect) beïnvloed door factoren waar de rechterlijke organisatie niet of nauwelijks greep op heeft. Met andere woorden de rechterlijke organisatie wordt wel verantwoordelijk gehouden voor haar prestaties maar is deels afhankelijk van exogene factoren waardoor een deel van die prestaties niet beheersbaar is.⁴⁵ Ik denk dan met name aan die factoren waar de individuele rechter in het primaire proces en/of het gerechtshof (bijvoorbeeld ten aanzien van gevolgen voor de organisatie) weinig tot geen sturings- of beïnvloedingsmogelijkheden hebben. Hetzij gedurende het proces van rechtspraak en rechtspleging, hetzij bij de totstandkoming van beslissingen ten aanzien van de rechtspraak en de rechtspleging. Welke zijn dan die exogene factoren waar de individuele rechter en de gerechten weinig tot geen invloed op hebben? Ik noem er hier enkele.

4.5.1 Politieke, economische en maatschappelijke ontwikkelingen

Politieke, economische en maatschappelijke ontwikkelingen kunnen een directe invloed hebben op het werk van het gerecht en de rechter; met name in de zin van stijging en/of daling van zaaksantallen.⁴⁶ Ontwikkelingen die van invloed kunnen zijn, zijn bijvoorbeeld een stijgende publieke belangstelling voor de rechtspraak, het gewijzigd asielbeleid en een verscherpte aandacht voor de veiligheid. Met de individualisering van de samenleving hangen ontwikkelingen samen zoals emancipatie, afnemend ontzag voor autoriteit en verzakelijking van relaties. Deze ontwikkelingen kunnen, in combinatie met een vergroting van de welvaart waardoor de samenleving hogere eisen gaat stellen aan de kwaliteit van de dienstverlening, tot hogere eisen aan de rechtspraak en tot een toenemend beroep op de rechter en daarmee op de rechtspraak leiden.⁴⁷ Ook een veranderend economisch klimaat kan

⁴⁵ Zie hierover bijvoorbeeld ook Van Dijk 2003, p. 41-47.

⁴⁶ Zo waarschuwt de voorzitter van de Raad in zijn voorwoord bij het *Jaarplan Rechtspraak 2009* voor een forse stijging van het aantal zaken in de komende jaren ten gevolge van de economische recessie. Zie ook Weijers (2009) waarin de Raad aangeeft in 2010 een stijging van het aantal zaken van ruim 15 procent te verwachten en Bauw, Van Dijk, en Van Tulder 2009, p. 468-471.

⁴⁷ Zie voor de mogelijke gevolgen van maatschappelijke ontwikkelingen voor het werk van de rechter, Van Dijk 2003, p. 41-47.

tot gevolg hebben dat het beroep op de rechter toe- of afneemt.⁴⁸ Zo vertalen betalingsproblemen van burgers zich in een stijging van het aantal incassozaken bij de kantonsector en door economische en financiële omstandigheden zien bedrijven zich gedwongen personeel te ontslaan wat een stijging van het aantal arbeidsontbindingen teweeg brengt.⁴⁹ Zo'n vergroting van de werklast is haast niet voorzienbaar. Dat maakt het voor een rechterlijke organisatie moeilijk om daar snel en adequaat op te reageren. Daarnaast wordt door rechtbanken een toenemende complexiteit van zaken geconstateerd, waardoor het noodzakelijk is te investeren in opleiding van zowel rechters als gerechtsambtenaren.⁵⁰

Om de gerechten beter in staat te stellen adequaat te reageren op onder andere onzekere en toekomstige maatschappelijke factoren en economische ontwikkelingen heeft de Raad een prognosemodel ontwikkeld. Het prognosemodel is er op gericht de instroom van zaken beter te kunnen voorspellen en dient er tevens toe het inzicht te vergroten in de achter de instroom liggende ontwikkelingen. Naast maatschappelijke en economische activiteiten zijn ook veranderingen in wet- en regelgeving een belangrijke indicator bij het maken van prognoses (over de invloed van wetgeving op de kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging later meer). Deze kunnen soms abrupte effecten hebben op de instroom van zaken.⁵¹

4.5.2 *Afhankelijkheid van andere actoren*

De rechtspraak en rechtspleging binnen de gerechten is mede afhankelijk van procespartijen en ketenpartners.⁵² Werkprocessen zijn nauw verweven met die van procespartijen en ketenpartners. Binnen de rechtspleging is men in belangrijke mate (mede) afhankelijk van de betreffende ketens waarvan de rechtspraak onderdeel uitmaakt.⁵³ Planning, afstemming en integratie zijn dan belangrijke vraagstukken. Als voorbeeld van zo'n afhankelijkheidsrelatie en verwevenheid van processen refereer ik hier aan de strafrechtspleging waar met name de organisatie rondom de processen tussen OM en gerechten afstemming behoeft.

⁴⁸ In 2003 steeg het zaaksaanbod met 15% ten opzichte van 2002 (vreemdelingenzaken en belastingzaken buiten beschouwing gelaten). Er zijn aanwijzingen dat deze groei in ieder geval gedeeltelijk samenhangt met de economische ontwikkelingen. Zie over de samenhang tussen economische ontwikkelingen en de instroom van zaken *De rechtspraak, Jaarverslag 2003*, p. 46–48. Zo blijkt bijvoorbeeld dat de economische recessie voor een instroomgroei van ten minste 2 procent zorgde. Zie ook Leertouwer, Van Tulder, Diephuis en Folkeringa 2005.

⁴⁹ Ten opzichte van 2001 bedraagt de stijging van de arbeidszaken in 2002 62,7 procent. Voor een beeld van de ontwikkeling van dit type zaken zie *Rechtspraak in Nederland 2004*, p. 26–27. Zie bijvoorbeeld ook *Jaarverslag 2003*, rechtbank Alkmaar, rechtbank Roermond en rechtbank Groningen.

⁵⁰ Zie bijvoorbeeld *Jaarverslag rechtbank Groningen 2002*.

⁵¹ Leertouwer, Van Tulder, Diephuis en Folkeringa 2005.

⁵² Ketenpartners zijn o.a. advocaten, het OM, rechtshulpverleners, deurwaarders, kinderbescherming en grote bestuursorganen.

⁵³ Zie hierover diverse auteurs in het themanummer *De rechter als ketenpartner*, Justitiële verkenningen 2007.

Er bestaat een gedeelde verantwoordelijkheid ten aanzien van de voortgang van procedures, met name met betrekking tot kwaliteitselementen zoals snelheid en tijdigheid, waarbij partijen van binnen en buiten de rechterlijke organisatie van elkaar afhankelijk zijn. De genoemde elementen zijn daardoor niet eenzijdig door de gerechten te beïnvloeden, te verbeteren en te waarborgen. Het gaat bij de kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging dus niet alleen om de gerechten en de individuele rechter; het gaat enerzijds om de wisselwerking tussen de gerechten en de ketenpartners en anderzijds om (de kwaliteit van) alle procesdeelnemers en de kwaliteitsbevordering dienaangaande.⁵⁴

Het besef dat de omgeving in belangrijke mate de kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging beïnvloedt lijkt binnen de gerechten groeiende. In de Agenda van de Rechtspraak 2008–2011 komt dit duidelijk naar voren. Voor een maatschappelijk relevante en effectieve rechtspraak is het van belang dat vooral in complexe ketens (jeugdrecht en strafrechtspleging) een goede logistieke ketenafstemming plaatsvindt, zo wordt benadrukt.⁵⁵

4.5.3 De invloed van wetgeving

‘Het is evident dat deugdelijke wetgeving voorwaarde is voor deugdelijke rechtspraak.’⁵⁶

In het voorgaande is reeds aangegeven dat veranderingen in wet- en regelgeving belangrijke indicatoren zijn bij het maken van prognoses ter zake van de instroom van zaken bij de gerechten. Wet- en regelgeving kan dus effect hebben op de instroom van zaken.⁵⁷ Met het genereren van grotere zaaksaantallen heeft wet- en regelgeving impliciet ook effect op elementen van kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging (binnen de bestuurlijk-organisatorische kwaliteit kan men bijvoorbeeld denken aan verzwaring van de werklust en effecten op doorlooptijden).

Op welke andere wijze(n) kan wetgeving de kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging beïnvloeden? Zoals uit het hierboven opgenomen citaat is op te maken, is kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging deels ook afhankelijk van (de kwaliteit van) wetgeving.⁵⁸ Sinds de nota ‘Zicht op wetgeving’ geldt een vast kader aan eisen als centrale uitgangspunten van wetgevingskwaliteit.⁵⁹ Deze eisen zijn uitgewerkt in de Aanwijzingen voor de regelgeving en in tal van instrumenten,

⁵⁴ Zie hierover o.a. Asser 2007, p. 41–45.

⁵⁵ *Agenda van de Rechtspraak 2008–2011*, p. 27.

⁵⁶ Bauw 2006, p. 203–209.

⁵⁷ Leertouwer, Van Tulder, Diephuis en Folkeringa 2005.

⁵⁸ Ten aanzien van de kwaliteit van wetgeving worden kwaliteitsbevorderende instrumenten ingezet waaronder adequate opleidingsmogelijkheden. Het kenniscentrum wetgeving en de Academie voor Wetgeving spelen daarbij een rol. Zie *Kamerstukken II* 2003/04, 29 200 VI, nr. 2, p. 16, *Kamerstukken II* 2004/05, 29 800 VI, nr. 2, p. 36–40 en *Kamerstukken II* 2005/06, 30 300 VI, nr. 2, p. 35–39.

⁵⁹ *Kamerstukken II* 1990/91, 22 008 VI, nrs. 1–2.

beleidskaders en toetsen. Aangaande de kwaliteit van de wetgeving ziet de Minister van Justitie een duidelijke verantwoordelijkheid voor het ministerie van Justitie.⁶⁰ In oktober 2008 deed de Minister van Justitie de Tweede kamer de nota 'Vertrouwen in wetgeving' toekomen. In de nota is ook aandacht voor de kwaliteit van wetgeving en worden de kwaliteitseisen uit de nota 'Zicht op wetgeving' herbevestigd, zij het met de kanttekening dat de praktische bruikbaarheid vergroot moet worden.⁶¹ In een speciaal debat met de Minister van Justitie heeft de Eerste Kamer in februari 2009 aangedrongen op verbetering van de wetgeving in Nederland. Er werd aangegeven dat de Minister van Justitie ambitieuzer zou kunnen zijn wat betreft zijn rol ten aanzien van de kwaliteit van wetgeving bij *alle* ministeries. Er wordt aangedrongen op een regierol van de Minister van Justitie bij wetgeving.⁶²

Wetgeving kan (negatieve) implicaties hebben voor verschillende kwaliteitselementen. Ik denk bijvoorbeeld aan verzwaring van de werklast binnen bepaalde sectoren, concentratie van rechtspraak op onderdelen of specialistische kennis die vereist is als gevolg van de invoering van nieuwe wetgeving. De Raad van State vermeldt in zijn jaarverslag 2003 onder andere dat wetgeving onbedoelde neveneffecten kan hebben; zij kan onnodig inefficiënt blijken te zijn of aanleiding tot onnodige en/of onnodig veel rechtszaken.⁶³ Deze gevolgen kunnen de kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging ongunstig beïnvloeden.

Ter illustratie van vereiste specialistische kennis als gevolg van nieuwe wetgeving wijs ik op de op 1 januari 2005 in werking getreden Wet belastingrechtspraak in twee feitelijke instanties.⁶⁴ Met deze nieuwe wetgeving was een grootschalig invoerings- en scholingstraject binnen de sectoren bestuursrecht van de rechtbanken en de belastingkamers van de hoven gemoeid.⁶⁵ Het scholingstraject diende ertoe de deskundigheid binnen de bestuursectoren te bevorderen. Ook het wetsvoorstel Wet algemene bepalingen omgevingsrecht maakt het voor de rechtbanken noodzakelijk om (bij)scholingstrajecten uit te zetten om voldoende expertise betreffende milieuzaken op te bouwen.⁶⁶ Daarnaast zal invoering van deze wet, volgens een inschatting van de Raad, een aanzienlijke verzwaring van de werklast voor de rechtbanken tot gevolg hebben.⁶⁷

⁶⁰ *Kamerstukken II* 2007/08, 29 279 en 31 200 VI, nr. 64, p.6.

⁶¹ *Kamerstukken II* 2008/09, 31 731, nr. 1, p. 7-8.

⁶² http://www.eerstekamer.nl/nieuws/20090211/eerste_kamer_wil_regierol_minister.

⁶³ Rechters worden met enige regelmaat geconfronteerd met wetgeving die vaak moeilijk te interpreteren is, waardoor er sprake kan zijn van conflictopwekkende wetgeving welke aanleiding kan zijn tot onnodige rechtszaken. Ter illustratie wijs ik in dit verband op het advies van de Raad van State aangaande het wetsvoorstel Wet markt en overheid. De Raad van State stelt dat begrippen (zoals 'marktactiviteit') en het toepassingsbereik van de toetredingsregels vaag zijn waardoor sprake is van een conflictopwekkende regeling. *Kamerstukken II* 2001/02, 28 050, nr. A.

⁶⁴ *Stb.* 2004, 672 en 692.

⁶⁵ Fransen 2004, p. 431-434 en Rentenaar-Groot 2005, p. 167-169.

⁶⁶ *Kamerstukken II* 2006/07, 30 844, nrs. 2-3.

⁶⁷ Zie het advies van de Raad hierover <http://www.rechtspraak.nl/NR/rdonlyres/F2360F12-5818-4367-BF6D-7742007474E4/0/R8068ADVIESomgevingsvergunning.pdf>.

Naast negatieve effecten kan wetgeving ook zeer wel een positieve invloed hebben op elementen van kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging. De inwerkingtreding van de Wet Mulder, inzake de afhandeling van eenvoudige verkeersovertredingen heeft bijvoorbeeld een aanzienlijke daling in het aantal kantonstrafzaken veroorzaakt.⁶⁸ Anderzijds kunnen gerichte acties (bijvoorbeeld in de vorm van verscherpte verkeerscontroles) juist een stijging van de zaaksaantallen met zich meebrengen.⁶⁹ Een tweede voorbeeld ontleen ik aan het vernieuwde Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering.⁷⁰ Deze herziening van het burgerlijk procesrecht beoogt het procesrecht toegankelijker, minder formeel en efficiënter in te richten onder andere door het creëren van meer mogelijkheden voor de rechter om de procedure op maat van het geschil te snijden en door een vereenvoudiging van het procesrecht te bewerkstelligen.⁷¹ Op deze wijze kan het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering een bijdrage leveren aan het operationaliseren en verbeteren van een aantal kwaliteitselementen waaronder de toegang tot het recht, snelheid in procedures en een toegankelijker rechtspraak.

FEEDBACK DOOR DE RECHTER AAN DE WETGEVER

Gebreken in de kwaliteit van wetgeving blijken vaak pas na inwerkingtreding van de wet; het is immers nooit volledig te voorzien hoe een wet in de praktijk zal uitwerken. De Raad van State signaleert in zijn jaarverslag dat de ervaringen van de rechter de wetgever zouden kunnen helpen bij het verbeteren van de kwaliteit van de wetgeving. De Raad van State verkent al enige jaren de mogelijkheden om bij zijn wetgevingsadvisering meer systematisch gebruik te maken van de ervaringen van de bestuursrechter met wettelijke voorschriften om tekortkomingen in die voorschriften waarmee de rechter wordt geconfronteerd naar de wetgever terug te koppelen.⁷² Om zich op de mogelijkheden tot verbetering van het structureel terugkoppelen van knelpunten in de wetgeving naar de wetgever (en het systematisch ontsluiten van de kennis over wetgevingsknelpunten bij rechters) te beraden, organiseerde de Raad van State in 2005 een symposium.⁷³ Naar aanleiding van dit symposium heeft de Raad van State een afzonderlijk (ongevraagd) advies met concrete verbetervoorstellen aan de regering uitgebracht.⁷⁴ Anders dan de Raad van

⁶⁸ *Rechtspraak in Nederland* 2004, p. 10.

⁶⁹ Zo kreeg rechtbank Alkmaar in 2003 te maken met bijna een verdubbeling van het aantal Mulderzaken in verband met verscherpte verkeerscontroles tijdens een verkeersproject in de kop van Noord-Holland, *Jaarverslag rechtbank Alkmaar* 2003, p. 6.

⁷⁰ *Kamerstukken II* 1999/00, 26 855.

⁷¹ Wesseling-van Gent 2002, p. 216-222.

⁷² *Jaarverslag Raad van State* 2003, p. 51-61.

⁷³ *Terugkoppelen naar de wetgever*. Symposium 24 februari 2005, Raad van State, rapporteur J.H. van Kreveld. Over het terugkoppelen van ervaringen van de Afdeling bestuursrechtspraak op het terrein van overgangsrecht en bestuursrecht naar de wetgever. Hierover ook Van Kreveld 2006, p. 186-196 en in kritische zin Van Amersfoort 2006, p. 197-202.

⁷⁴ *Kamerstukken II* 2005/06, 30 300 VI, nr. 169, met nader rapport.

State vindt de Hoge Raad het niet vanzelfsprekend dat hij de door hem geconstateerde gebreken in bestaande wetgeving terugkoppelt naar de wetgever.⁷⁵

Via het terugkoppelen van de ervaringen van de rechter met wetgeving kan het gebruik van de aan de rechterlijke macht toebedeelde macht tot op zekere hoogte ook doorwerken op het terrein van (de kwaliteit van) wetgeving. Croes noemt onder andere als voorbeeld de invloed van de rechtspraak bij de totstandkoming van het Nieuwe Burgerlijk Wetboek en de euthanasiewetgeving.⁷⁶ Brenninkmeijer schetst het fenomeen ‘de rechter als wetgever-plaatsvervanger’.⁷⁷ Ook de rechter kan een bijdrage leveren aan het verbeteren van de (kwaliteit) van wetgeving. Dit doet allerminst afbreuk aan de rechterlijke onafhankelijkheid. De *vertaling* van die rechterlijke inzichten in aanpassing van of nieuwe wetgeving, is immers niet aan de rechterlijke macht. De rechterlijke onafhankelijkheid hoeft geenszins een belemmering te zijn om een zinvolle bijdrage tot verbetering te leveren. In zijn rede tijdens de algemene vergadering van de Nederlandse Juristen Vereniging in 1976 stelde C.H.F. Polak reeds dat de rechterlijke macht een bijdrage zou kunnen leveren aan de verbetering van de wetgeving: ‘Het zijn de rechters die vrijwel dagelijks gesteld worden voor geschillen over de betekenis van wetsbepalingen. Zij ervaren meer dan eens dat onvolkomenheden in een wet of veroudering van wetsbepalingen hen verhinderen een rechtvaardige beslissing te nemen. Niemand heeft meer recht en daarom m.i. ook de plicht de wetgever de helpende hand te bieden. (...) De rechterlijke macht zou wat haar blijkt aan feilen en gebreken in de wet meer systematisch ter kennis van de bevoegde organen moeten brengen.’⁷⁸

VOORUITBLIK

Vooruitlopend op deel III memoreer ik in deze context aan de wettelijke taak van de Raad om de regering te adviseren over voorstellen voor nieuwe wetgeving of nieuw beleid die (financiële en/of organisatorische) gevolgen hebben voor het functioneren van de rechtspraak.⁷⁹ Indien wetsvoorstellen gevolgen hebben voor de bedrijfsvoering en de werkbelasting van gerechten, maakt de Raad een inschatting van deze gevolgen. Op basis van de werklastinschatting kan de Raad de invoering van nieuwe wetgeving of nieuw beleid voorbereiden. Zo zijn de sectoren civiel in 2004 al gestart de organisatie aan te passen aan het voornemen van de Minister van Justitie het verplicht procuraat af te schaffen.⁸⁰

⁷⁵ Van Amersfoort 2006, p. 197-202 en Davids (2006, p. 2237-2241) in zijn voordracht voor de Academie voor Wetgeving, ‘Communicatie tussen wetgevende en rechterlijke macht’, in verkorte vorm gepubliceerd.

⁷⁶ Croes 2005.

⁷⁷ Brenninkmeijer 2001b, p. 93-118.

⁷⁸ Openingsrede jaarvergadering NJV 1976 te Leeuwarden, *Handelingen 1976 Nederlandse Juristen-Vereeniging*, deel 2, p. 11 en Polak 1976, p. 911.

⁷⁹ Art. 95 Wet RO.

⁸⁰ *De Rechtspraak, Jaarverslag 2004*, p. 45. De Wet afschaffing procuraat en invoering elektronisch berichtenverkeer is op 1 september 2008 in werking getreden, *Stb.* 2008, 274.

Wellicht kan de Raad met dit adviesrecht tevens een rol van betekenis spelen en een bijdrage leveren aan de ontwikkeling en kwaliteit van nieuwe wetgeving (over wetgevingsadvisering door de Raad zie hoofdstuk 8, paragraaf 8.5.3.4 en hoofdstuk 9, paragraaf 9.4.4).

4.6 Slotopmerkingen

De tweede onderzoeksvraag ‘Welke betekenis heeft het begrip kwaliteit in de context van rechtspraak en rechtspleging?’ stond centraal in dit hoofdstuk.

EEN WERKDEFINITIE

In dit hoofdstuk is gezocht naar aanknopingspunten waarmee een begripsomschrijving dan wel werkdefinitie van het begrip kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging kan worden geconcipieerd. Vanuit de literatuur over kwaliteitsdenken in zijn algemeenheid en die welke de rechtspraak en rechtspleging betreft, is gezocht naar een definitie. Daarbij zijn ook de ervaringen van rechters en andere spelers in het veld van rechtspraak, rechtspleging en de rechterlijke organisatie onderzocht. Gelet op de dynamiek van het begrip kwaliteit is zo’n omschrijving lastig te formuleren maar in het licht van het onderzoek wel noodzakelijk. De uitkomsten van die zoektocht hebben geleid tot de volgende werkdefinitie:

Kwaliteit is de mate waarin rechtspraak en rechtspleging in overeenstemming is met juridische en organisatorische waarden en voldoet aan de eisen die de samenleving hier en nu, in een bepaalde zaak en in het algemeen, daaraan stelt.

Deze begripsomschrijving zegt in beginsel nog niet zoveel, daarmee kan men nog alle kanten op (dit noodzaakt tot een diepgaander onderzoek). De omschrijving reikt echter wel de kaders aan van waaruit de definitie aan een verdergaande analyse kan worden onderworpen om daarmee het begrip te kunnen conceptualiseren en operationaliseren.

De analyse op hoofdlijnen die tot dusver in dit hoofdstuk is gemaakt ten aanzien van het begrip kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging leidt tot de conclusie dat er verschillende definities te formuleren zijn of in ieder geval verschillende varianten van een enkele definitie. Daarbij ziet het er naar uit dat elke definitie of varianten daarvan, afhankelijk van de benaderingswijze die men kiest, gerechtvaardigd zijn in de juiste context.

PERSPECTIEVEN OP KWALITEIT;

DRIE ‘WERELDEN’ VAN KWALITEIT

Bij het zoeken naar een – voor het onderzoek – hanteerbare werkdefinitie, is gekozen voor een dimensiebenadering. Uit deze werkdefinitie zijn drie benaderingen ten aanzien van het begrip kwaliteit af te leiden, te weten het rechtsstatelijk, het

organisatiekundig en het maatschappelijk oftewel het klantgericht perspectief.⁸¹ De perspectieven representeren aldus drie werelden van kwaliteit. Ten eerste de juridische wereld, vertegenwoordigd in de persoon van de rechter waarbij het resultaat gericht is op het product. Ten tweede de bestuurlijk-organisatorische wereld, de wereld van het management in de persoon van de manager, waarbij het resultaat zich richt op de organisatie en de processen. Ten derde de maatschappelijke wereld, vertegenwoordigd in de 'klant' (waaronder de rechtzoekende burger en procespartijen), waarbij het resultaat is gericht op dienstverlening.

De gekozen benaderingswijze ten aanzien van het begrip kwaliteit herbergt een zekere mate van overlap in zich; proces, product en klant zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden en er is aldus sprake van een wisselwerking. Daarnaast bestaat er ook een bepaald spanningsveld tussen de te onderscheiden perspectieven; wordt het accent bijvoorbeeld op bestuurlijk-organisatorische kwaliteit gelegd, dan zou dat het gehalte van de juridische kwaliteit op enigerlei wijze kunnen beïnvloeden. Wanneer het bestuur van een gerecht bijvoorbeeld kiest voor een efficiëntere aanpak om de procedures sneller te kunnen laten verlopen, dan kan dat eventueel negatieve consequenties hebben voor de juridisch inhoudelijke kwaliteit (het product) van de rechtspraak. Snelheid staat dan, geredeneerd vanuit de verschillende perspectieven, niet in alle gevallen garant voor voldoende kwaliteit. Accentverschuivingen binnen een bepaald perspectief kunnen zodoende (negatieve) gevolgen hebben voor de andere kwaliteitsperspectieven. Denkbaar is echter ook dat (beleids)keuzes ten aanzien van het ene perspectief een positieve uitwerking hebben op andere perspectieven. Scholing en opleiding als elementen binnen het bestuurlijk-organisatorisch perspectief kunnen bijvoorbeeld een behoorlijke kwaliteitsimpuls leveren aan het juridisch kwaliteitsperspectief.

Geconcludeerd kan worden dat de te onderscheiden (kwaliteits)perspectieven: juridische kwaliteit, bestuurlijk-organisatorische kwaliteit en kwaliteit van dienstverlening een te rechtvaardigen onderscheid is met behulp waarvan het begrip kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging via een concentrische benadering verder kan worden ontrafeld en aan een verdergaande analyse onderworpen. Ook al worden de perspectieven vanuit verschillende dimensies en disciplines benaderd, toch staan deze niet op zichzelf. In hun onderlinge samenhang en wisselwerking vormen ze een zekere dynamiek waardoor recht wordt gedaan aan het begrip kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging. Daarbij nemen de perspectieven ten opzichte van elkaar een nevengeschikte positie in.

BEÏNVLOEDING VAN DE KWALITEIT DOOR EXOGENE FACTOREN

In paragraaf 4.5 is onderzocht welke factoren, waarvan gezegd kan worden dat de rechterlijke organisatie daar niet of nauwelijks greep op heeft, mogelijk van invloed zijn op de kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging. Er heerst daardoor een be-

⁸¹ Anders dan Ten Berge (1998, p. 21-40) die een beschouwing geeft waarin hij uitgaat van twee werelden van kwaliteit, zie hiervoor ook paragraaf 4.2.2.

paalde spanning tussen de dynamiek buiten en de geordende processen binnen de rechterlijke organisatie.

Geconcludeerd kan worden dat die exogene factoren ook daadwerkelijk aanwezig zijn maar dat de veronderstelling dat de individuele rechter en de gerechten daar weinig tot geen invloed op hebben enige nuancering behoeft. Ten aanzien van een aantal exogene factoren, waaronder de afhankelijkheid van andere actoren en de invloed van wetgeving, kan gesteld worden dat de rechterlijke organisatie tot op zekere hoogte kan anticiperen door gebruikmaking van instrumenten waarmee eventuele negatieve invloeden kunnen worden afgezwakt of gereduceerd. Bij wetgeving zijn bijvoorbeeld de advisering ten aanzien van nieuwe wetsvoorstellen en het terugkoppelen van ervaringen van rechters met bestaande wetgeving bruikbare instrumenten om eventuele negatieve gevolgen van wetgeving op de kwaliteit van rechtspraak terug te brengen. Voor wat betreft de afhankelijkheid van andere actoren in de keten van rechtspraak en rechtspleging kan gesteld worden dat planning en (logistieke) afstemming tussen de ketens instrumenten zijn waarmee de (negatieve) invloed op de kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging kan worden ingeperkt.

OPMAAT NAAR HET VERVOLG VAN DEEL II

Hoofdstuk 4 kan gezien worden als het fundament waarop het vervolg van deel II gebouwd gaat worden. Vanuit het conceptueel-theoretisch model wordt in de voorliggende hoofdstukken van deel II een nadere invulling gegeven aan de kwaliteitsperspectieven; zowel op macro-, meso- als microniveau. In de hoofdstukken 5, 6 en 7 zal ik, uitgaande van het model, onderzoeken met welke elementen – binnen de drie perspectieven zoals uiteengezet in dit hoofdstuk – het begrip kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging kan worden geoperationaliseerd (zie schema 2 op p. 91). De enigszins abstracte elementen worden, voorzover mogelijk, in een theoretisch kader geplaatst en krijgen zodoende een inhoudelijke onderbouwing.

ELEMENTEN VAN KWALITEIT

In paragraaf 4.3 is gesteld dat het begrip kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging contextafhankelijk en gerelateerd is aan een bepaald tijdsgewricht.

De elementen van kwaliteit die ik gebruik om het begrip kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging te kunnen operationaliseren, zijn aldus resultante van deze afgebakende onderzoeksperiode. De kwaliteitselementen vinden hun oorsprong in de perspectieven en zijn te beschouwen als een soort ‘schuivende panelen’. Juridische en bestuurlijk-organisatorische waarden, maatschappelijke verwachtingen en eisen die aan rechtspraak en rechtspleging worden gesteld om zodoende te kunnen spreken van kwaliteit, verschuiven mettertijd. Daarmee verschuift ook de inhoud van het kwaliteitsbegrip en daarmee samenhangend kunnen eventueel andere elementen, die het mogelijk maken de definitie van kwaliteit te operationaliseren, worden onderscheiden. Het begrip kwaliteit is zodoende niet te beschouwen als een statisch begrip en de inhoud daarvan geen vastomlijnd gegeven.

Evenals de drie perspectieven op kwaliteit nemen alle kwaliteitselementen ten opzichte van elkaar een nevengeschikte positie in. Zoals verderop in het onderzoek zal blijken, kent kwaliteit meerdere elementen die onderling strijdig kunnen zijn en dus een afweging vergen.

INSTRUMENTEN VOOR KWALITEIT(SBEVORDERING)

Naast het operationaliseren van het begrip kwaliteit met behulp van elementen, is in de voorliggende hoofdstukken ook de derde onderzoeksvraag: ‘Met behulp van welke instrumenten kan uitvoering worden gegeven aan de elementen van kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging?’ aan de orde. Het gaat daarbij om het inventariseren en beschrijven van de instrumenten en de wijze waarop deze in de praktijk worden gehanteerd. Met behulp van de instrumenten wordt feitelijk uitvoering en concreet invulling gegeven aan de abstracte kwaliteitselementen. Het vertrekpunt van waaruit de instrumenten worden beschreven is enerzijds gekoppeld aan de kwaliteitselementen binnen de drie perspectieven en anderzijds aan het niveau waarop deze zich manifesteren. De instrumenten vervullen daarmee tevens een kwaliteitsbevorderende functie.

De perspectieven op kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging, zoals ik deze heb afgeleid uit literatuur- en documentenstudie en de door mij aangebrachte or-

dening binnen de perspectieven ten aanzien van de kwaliteitselementen, worden nader onderzocht in de hoofdstukken 5, 6 en 7. Het gaat om respectievelijk het rechtsstatelijk, het organisatiekundig en het maatschappelijk dan wel klantgericht perspectief. Schema 2 op pagina 91 fungeert daarbij als uitgangspunt.

Schema 2: Kwaliteitselementen

	Juridische kwaliteit	Bestuurlijk-organisato- rische kwaliteit	Kwaliteit van dienstverlening
MACRO	<ul style="list-style-type: none">*onafhankelijkheid*access to justice*rechtseenheid*snelheid*openbaarheid	<ul style="list-style-type: none">*adequate toerusting*doelmatigheid*personeelsmanagement*integrale kwaliteitszorg	<ul style="list-style-type: none">*snelheid*laagdrempelig*transparantie en toe- gankelijkheid*voorlichting/ communicatie
MESO	<ul style="list-style-type: none">*onafhankelijk en on- partijdig gerecht*rechtseenheid	<ul style="list-style-type: none">*organisatiestructuur*professionele bestuurders*personeelsmanagement*snelheid*procesbeheer*bedrijfsvoering	<ul style="list-style-type: none">*klantgerichtheid*informatieverschaf- ting/communicatie*openheid/ transparante organisatie*snelheid*bereikbaarheid*toegankelijkheid
MICRO	<p>persoon</p> <ul style="list-style-type: none">*onafhankelijkheid <p>*onpartijdigheid/integriteit</p> <p>*deskundigheid</p> <p>product</p> <ul style="list-style-type: none">*rechtseenheid*snelheid*overtuigende motivering	<p>persoon</p> <ul style="list-style-type: none">*procesbeheer <p>proces</p> <ul style="list-style-type: none">*snelheid	<p>persoon</p> <ul style="list-style-type: none">*bejegening <p>*communicatie</p> <p>procedure</p> <ul style="list-style-type: none">*toegankelijkheid*snelheid

Juridische kwaliteit; een rechtsstatelijk perspectief

5.1 Inleiding

‘Juridische kwaliteit is onontbeerlijk voor de continuïteit van een rechtssysteem. Ze bepaalt in feite het normatieve gehalte van een samenleving en de continuïteit van een politieke discussie over de normen van een samenleving’.¹

– C. Schuyt, 2002

In dit hoofdstuk staat het rechtsstatelijk perspectief – wat zich vertaalt naar juridische kwaliteit – centraal. Het hoofdstuk geeft een verkennende en inventariserende beschrijving van elementen die ik in hun samenhang bezien van belang acht om uiteindelijk te kunnen spreken van juridische kwaliteit. Daarnaast beschrijft het op welke wijze de gevonden elementen (kunnen) worden geoperationaliseerd. Met deze instrumenten wordt concreet invulling gegeven aan de abstracte kwaliteits-elementen en kunnen de instrumenten tevens als kwaliteitsbevorderend en/of kwaliteitsverbeterend worden aangemerkt.

Zoals het begrip kwaliteit niet allesomvattend is en moeilijk te definiëren (dit is in hoofdstuk 3 reeds gebleken), zijn de kwaliteitselementen die een plaats krijgen in de analyse niet limitatief of uitputtend bedoeld. Zij vormen mijns inziens echter wel het conceptueel kader waarbinnen uitbreiding en/of aanpassing van de elementen en de instrumenten, gelet op de dynamiek van het kwaliteitsbegrip, mogelijk is. De volgorde die ik hanteer bij de beschrijving van de kwaliteitselementen is een tamelijk willekeurige; de plaats in de analyse duidt niet op een rangorde van importantie. Het ene element belangrijker achten dan het andere zou immers het belang van een of meerdere elementen miskennen; de ondergeschiktheid die daarvoor wordt gesuggereerd zou duiden op een verminderde noodzaak van bepaalde elementen. Alle elementen geven tezamen – in de onderlinge samenhang – inhoud aan het begrip juridische kwaliteit.

Volgens respondenten is juridische kwaliteit op de eerste plaats te verstaan als de *inhoudelijke* kwaliteit van het (eind)product. Het juridisch perspectief richt haar focus daarmee grotendeels op de (kwaliteit van) vonnissen, arresten en andere rechterlijke uitspraken en manifesteert zich aldus voornamelijk op microniveau. Uit deze benadering vloeit mijns inziens voort dat de juridisch-inhoudelijke kwaliteit op microniveau nauw verbonden is met de individuele rechterlijke kwaliteiten – voornamelijk in de zin van deskundigheid en vakmanschap.

¹ Schuyt 2002, p. 273-277.

Uit de vraaggesprekken met rechters blijkt onder meer, dat er binnen het juridisch kwaliteitsperspectief steeds accentverschuivingen zijn te constateren ten aanzien van de te onderscheiden elementen. Dit is voor een deel te verklaren uit het feit dat elementen sector-afhankelijk kunnen zijn, waardoor binnen een bepaalde sector van een gerecht het accent op een bepaald moment komt te liggen op elementen die te maken hebben met de eigen aard van de sector of omdat de samenleving daarom vraagt. Binnen de strafsectoren is er bijvoorbeeld de afgelopen tijd veel aandacht geweest voor een betere motivering van strafvonnissen.² Om geen afbreuk te doen aan een eenduidig beeld over juridische kwaliteit, kan het bij de operationalisering van de kwaliteitselementen slechts gaan om nuanceverschillen tussen de verschillende sectoren. Als terugkerende elementen van juridische kwaliteit worden door respondenten onder andere genoemd: de onderbouwing van de uitspraak, snelheid binnen het primaire proces, onpartijdigheid en onafhankelijkheid, consistentie en duidelijkheid.

Mede gelet op het bovenstaande kan vastgesteld worden dat elementen van juridische kwaliteit enerzijds hun oorsprong vinden in rechtsstatelijke en, daar uit voortvloeiende institutionele eisen en anderzijds voortkomen uit eisen die te maken hebben met de juridisch-inhoudelijke professionaliteit. De elementen die verbonden kunnen worden aan het juridisch kwaliteitsperspectief vinden hun oorsprong aldus hoofdzakelijk in het rechtsstatelijk domein. De instrumenten waarmee de verschillende elementen binnen dit kwaliteitsperspectief kunnen worden gerealiseerd zijn daarmee te herleiden tot bronnen die (deels) afkomstig zijn uit dat domein. (Zie schema 3 op pagina 145 voor een weergave van de elementen en instrumenten).

Dit hoofdstuk is als volgt ingedeeld: de paragrafen 5.2, 5.3 en 5.4 geven op respectievelijk macro-, meso- en microniveau een (theoretische) beschrijving van de elementen die bijdragen aan het conceptualiseren van het begrip juridische kwaliteit. Daarnaast worden – waar mogelijk – een of meerdere instrumenten beschreven waarmee feitelijk uitvoering kan worden gegeven aan de genoemde kwaliteitselementen. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een tussenbalans.

5.2 Juridische kwaliteit op macroniveau

De elementen die ik op macroniveau binnen het juridisch kwaliteitsperspectief wil onderscheiden zijn voor een belangrijk deel terug te voeren op artikel 6 EVRM en vinden daarnaast op onderdelen hun grondslag in de Grondwet en de procesrechtelijke wetten. Als rechtsstatelijk herleidbare elementen oftewel juridische kwaliteitseisen waaraan rechtspraak in een rechtsstaat moet voldoen, zijn met name van belang: de toegang tot de rechter, openbaarheid van rechtspraak en rechtspleging,

² *De Rechtspraak, Jaarverslag 2007.*

rechtseenheid, een onafhankelijke rechterlijke organisatie en snelheid – in de zin van redelijke termijn.³

In het vervolg van deze paragraaf worden de hierboven genoemde elementen beschreven, in een theoretisch kader geplaatst en zo mogelijk wordt aangegeven met welke instrumenten de kwaliteitselementen kunnen of reeds worden geoperationaliseerd.

5.2.1 *Onafhankelijkheid van de rechterlijke organisatie als geheel van rechterlijke colleges*

In de Grondwet zal men tevergeefs zoeken naar het woord onafhankelijkheid en is de rechterlijke onafhankelijkheid slechts in beperkte zin gewaarborgd; in de artikelen 116 en 117 wordt alleen de rechtspositionele onafhankelijkheid beschermd. In de woorden van de memorie van toelichting geeft de bepaling van artikel 117 Gw ‘de basis voor de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht’.⁴ Verdere bepalingen die de onafhankelijkheid kunnen waarborgen ontbreken in de Nederlandse Grondwet. Daar staat tegenover dat artikel 6 EVRM in algemene zin het recht op geschillenbeslechting door een ‘onafhankelijk en onpartijdig gerecht’ waarborgt. De reikwijdte van artikel 6 EVRM is daardoor aanzienlijk ruimer. Volledigheids halve zij opgemerkt dat ook artikel 14 IVBPR het recht op berechting door een onafhankelijke en onpartijdige rechter waarborgt. Aangezien het IVBPR terzake echter geen ruimere reikwijdte heeft, blijft het IVBPR hierna buiten beschouwing.

Niet alleen artikel 6 EVRM stelt de eis van onafhankelijke rechtspraak. Ook uit het beginsel van de machtscheiding vloeit het rechtsstatelijk vereiste van rechterlijke onafhankelijkheid voort. Op macroniveau is het vereiste van onafhankelijkheid te beschouwen als de constitutionele onafhankelijkheid.⁵ Dit betreft de onafhankelijke positie van de rechterlijke macht als geheel ten opzichte van de andere staatsmachten.⁶ Dat houdt in dat de regering niet bevoegd is tot het geven van aanwijzingen aan individuele rechters en rechterlijke colleges over hun taakvervulling en de wijze waarop ze moeten beslissen in zaken die aan hun jurisdictie zijn onderworpen.⁷ Ook dient elke vorm van ondergeschiktheid, in het bijzonder aan de uitvoerende macht, bij de uitoefening van de rechterlijke functie te ontbreken.

De rechterlijke onafhankelijkheid is met behulp van wettelijke instrumenten geregeld en verankerd, maar als een rechter niet beschikt over de middelen om zijn

³ Volgens de Commissie-Leemhuis zijn onpartijdigheid, rechtsgelijkheid en afdoening binnen redelijke termijnen de klassieke juridische kwaliteitswaarden, *Rechtspraak bij de tijd* 1998, p. 55–56.

⁴ *Kamerstukken II* 1979/80, 16 162, nr. 3, p. 19.

⁵ In navolging van onder andere de Commissie-Leemhuis in het rapport *Rechtspraak bij de tijd* 1998 en Franken 1997.

⁶ Uit hoofdstuk zes van de Grondwet blijkt dat bepalingen betreffende de rechterlijke macht vooral betrekking hebben op het orgaancomplex, nader omschreven in de Wet op de rechterlijke organisatie. Welke gerechten tot de rechterlijke macht behoren, beslist ingevolge het eerste lid van artikel 116 Grondwet de wetgever. Zie hierover o.a. Bax 2000, p. 517–555.

⁷ Burkens, Kummeling, Vermeulen en Widdershoven 2006.

werk naar behoren te doen en de kwaliteit van de (werk)processen en managementstructuren niet voldoende zijn verankerd binnen de organisatie, dan is rechterlijke onafhankelijkheid wel in theorie gewaarborgd, maar niet in de praktijk! De Minister van Justitie formuleerde het in zijn nota ‘Naar een slagvaardiger rechtspleging’ als volgt: ‘Behoud van slagvaardigheid vraagt om een eigentijds stelsel van rechtspraak dat aan de rechter alle nodige faciliteiten biedt om zijn door de (Grond)wetgever opgedragen taak goed te kunnen uitoefenen.’⁸ Een interessante vraag die zich hierbij – in het licht van de centrale onderzoeksvraag – opwerpt is: Wie beslist of een rechter ‘naar behoren’ kan werken met de aan hem ter beschikking gestelde middelen: de Minister van Justitie, de Raad, het bestuur van een gerecht of de individuele rechter?⁹

Onafhankelijkheid van de rechterlijke organisatie ten opzichte van de andere staatsmachten betekent ook onafhankelijkheid van beheer. De onafhankelijkheid van beheer is met het instellen van de Raad gerealiseerd (zie hierover hoofdstuk 2 en 8).

5.2.2 Snelheid in de zin van redelijke termijn

Spreken over snelheid van rechtspraak – als rechtsstatelijke eis – roept vaak de associatie op met het adagium: ‘Justice delayed is justice denied’. Dat snelheid een belangrijk element van kwaliteit is waaraan rechtspraak moet voldoen, wordt al geruime tijd vrij algemeen erkend.¹⁰ Snelheid van rechtspraak krijgt in de literatuur en in de dagelijkse juridische praktijk veel en veelvuldig aandacht, en staat hoog op de politieke agenda.¹¹ De justitiebegroting 2004 laat zien dat onder meer prioriteit wordt gegeven aan het hebben of bereiken van acceptabele doorlooptijden.¹²

Omdat het macroniveau mede duidt op de piramide van rechtspraak (eerste aanleg, hoger beroep en cassatie), relateer ik het element snelheid binnen het rechtsstatelijk perspectief aan de redelijke termijn in de zin van artikel 6 EVRM. Alhoewel ook zonder de artikelen 6 en 13 EVRM een verplichting tot berechting binnen een redelijke termijn wel gevoeld zou worden, heeft de Nederlandse staat – door als partij toe te treden tot het EVRM – expliciet de verplichting op zich ge-

⁸ *Kamerstukken II* 2003/04, 29 279, nr. 10.

⁹ Over de vraag wie de verantwoordelijkheid draagt voor het kwaliteitsgehalte van rechtspraak en rechtspleging zie hoofdstuk 9.

¹⁰ Volgens Scheltema is het rechtsgevoel meer gebaat bij een snelle oplossing van procedures. Snelheid stimuleert het rechtsgevoel beter dan nog een extra herkansing, aldus Scheltema. Hij pleit dan ook voor twee rechterlijke instanties en is er voorstander van om de functie van de Hoge Raad opnieuw te definiëren. Zijn idee heeft zowel betrekking op strafzaken, als op civiele en belastingzaken. *Financieel Dagblad*, 10 januari 2003.

¹¹ Een kleine greep uit de literatuur: Klap en Widdershoven 1998, p. 191-200; Van Eijk 1998, p. 245-254; Barendrecht 1994, p. 837-843; Trema wijdde in 1999 een special aan snelheid, ‘Tijdigheid van rechtspraak’, *Trema-special*, nr. 10a, 1999; Ten Kate 2001, p. 303-308; Rutgers en Bröring 1999 en Jansen 2000.

¹² Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2004, *Kamerstukken II* 2003/04, 29 200 VI, nr. 2.

nomen zijn rechtssysteem zodanig in te richten dat de rechterlijke instanties kunnen voldoen aan de in artikel 6 en 13 EVRM neergelegde minimumgaranties.¹³ De staat is aldus verplicht zijn rechtspraak zo te organiseren dat berechting binnen redelijke termijn, in de zin van artikel 6 EVRM, in de regel verzekerd is.¹⁴ Overbelasting van het rechterlijk apparaat of van een bepaalde in de procedure betrokken instantie vormt alleen een verzachtende omstandigheid indien en voorzover het een tijdelijke situatie betreft en de overheid ten spoedigste de vereiste maatregelen ter opheffing daarvan heeft getroffen. Derhalve kan de staat zich niet beroepen op een structurele of voorzienbare overbelasting of onderbezetting, bijvoorbeeld ten gevolge van bezuinigingsmaatregelen, aldus het EHRM.¹⁵ Hieruit volgt dat het een taak van de staat is om in te grijpen wanneer sprake is van situaties van structurele achterstand bij gerechten. Ik denk dan met name aan (historisch gegroeide) werkvoorraden die bijvoorbeeld met een tijdelijke uitbreiding van de personele capaciteit weggewerkt kunnen worden.

Snelheid wordt door actoren (justitiabelen, de advocatuur, de rechters zelf en vanzelfsprekend ook de samenleving) in het juridische speelveld van groot belang geacht. Het rapport *Rechtspraak en rechtshandhaving: maatschappelijke effecten van verbetering* uit 1998 beoogt na te gaan wat de maatschappij de belangrijkste knelpunten bij rechtspraak en rechtshandhaving vindt, wat het voortbestaan van die knelpunten de maatschappij kost en welk voordeel wij allemaal bij het verdwijnen van die 'mankementen' zouden hebben. Uitkomsten laten onder andere zien dat de lengte van procedures als ernstig probleem wordt ervaren.¹⁶ Dit is slechts één van de vele voorbeelden van rapporten, beleidsstukken, jaarverslagen en jaarplannen van gerechten en de Raad die voor een deel in het teken staan van het streven naar een snellere rechtspraak.¹⁷

Door op het macroniveau snelheid te verstaan als rechtsstatelijke eis in de zin van redelijke termijn, is het te beschouwen als een element van juridische kwaliteit.¹⁸

¹³ Zie EHRM 6 februari 1976, Publ. ECHR, *Series A*, vol. 20 (Swedish Engine Drivers' Union) waar het Europees Hof voor de Rechten van de mens uitsprak dat het EVRM voorschrijft dat de verdragsstaten de bepalingen van dit verdrag in hun nationale recht moeten naleven. Hoe de vereiste tenuitvoerlegging in de nationale rechtsorde gerealiseerd wordt, wordt aan het nationale, constitutionele recht van de staten overgelaten.

¹⁴ Voor een onderzoek naar criteria die gehanteerd worden bij de beoordeling of een termijn als redelijk is aan te merken, welke factoren een rol kunnen spelen en welke door de rechter worden meegewogen bij diens oordeel omtrent de redelijkheid van de termijn zie Jansen 2000.

¹⁵ EHRM 6 mei 1981, Buchholz tegen Duitsland, *Series A*, vol. 42, NJ 1987, 827 m.nt. P. van Dijk.

¹⁶ *Rechtspraak en rechtshandhaving* 1998.

¹⁷ Zonder volledig te zijn noem ik hier: *Agenda voor de rechtspraak 2002-2005; Jaarplan voor de rechtspraak 2003*; Kabinetsstandpunt Evaluatie Awb, *Kamerstukken II* 1997/98, 25 600 VI, nr. 46; *Rechtspraak bij de tijd* 1998; Eshuis 1998 en *Jaarverslag van de rechtspraak* 2002.

¹⁸ Uiteraard komt snelheid zeker ook ter sprake binnen het bestuurlijk-organisatorisch en het dienstverlenend kwaliteitsperspectief.

5.2.2.1 Instrumenten en redelijke termijn

Welke (juridische) instrumenten zijn er op macroniveau voorhanden om te bewerkstelligen dat rechtspraak en rechtspleging binnen een redelijke termijn kan geschieden? Kan het vereiste van de redelijke termijn in rechterlijke procedures bijvoorbeeld worden nageleefd met behulp van landelijke procesregelingen? Hierbij valt met name te denken aan de landelijke Procesregeling bestuursrecht (laatstelijk aangepast en gewijzigd in Procesregeling bestuursrecht 2008) en het landelijk reglement voor de civiele rol bij de rechtbanken.¹⁹ De Procesregeling bestuursrecht is een modelregeling oorspronkelijk vastgesteld in het landelijk overleg voorzitters sectoren bestuursrecht op 10 februari 1999 en geeft richtlijnen voor het behandelen van bestuursrechtelijke zaken.²⁰ Door de procesregeling ontstaat op het vlak van procestermijnen en termijnbewaking duidelijkheid. Partijen in een bestuursrechtelijk geding weten zodoende wat zij van de rechter op dit punt kunnen verwachten. Ook het landelijk reglement voor de civiele rol bij de rechtbanken geeft zogenaamde normtijden en beoogt daarmee – naast uniformiteit in de wijze van procederen – een bijdrage te leveren aan een verkorting van de doorlooptijden van de civielrechtelijke procedure tot twaalf maanden of minder.²¹ Om deze verkorting te bewerkstelligen worden in de regeling niet alleen aan partijen duidelijke termijnen gesteld voor het verrichten van proceshandelingen, maar ook aan de rechtbanken zelf.²²

Leveren deze regelingen ook het beoogde resultaat? Leidt bijvoorbeeld de Procesregeling bestuursrecht tot kortere procedures? De Jong laat in zijn proefschrift zien dat procedures in eerste aanleg bij de bestuursrechter lang duren.²³ Uit zijn onderzoek komt naar voren dat de werkvoorraad de belangrijkste oorzaak is van vertraging binnen een rechtbank. Hoe groter de werkvoorraad in verhouding tot de grootte van de rechtbank is, des te langer duren de beroepsprocedures bij die rechtbank.²⁴ De oplossing is volgens hem dan ook niet gelegen in het stellen van een wettelijke beslistermijn voor de rechter maar veeleer in het zoeken naar mogelijkheden om de werkachterstanden op een efficiënte manier weg te werken.²⁵ Ik deel deze opvatting van De Jong maar ten dele, een nuancering is op zijn plaats. Wettelijke regelingen zullen inderdaad minder effectief zijn als je niet éerst de

¹⁹ *Start.* 2008, nr. 114, resp. *Start.* 2007, nr. 29.

²⁰ Widdershoven 1999, p. 360-363.

²¹ Dit landelijk reglement is tot stand gebracht onder leiding van het projectteam 'Uniformering en versnelling van de Civiele Procedure' in het kader van het P.V.R.O. Voor een inhoudelijke bespreking van het rolreglement zie Wesseling-van Gent 2001, p. 135-150.

²² Zodoende kunnen de landelijke Procesregeling en het landelijk rolreglement ook worden beschouwd als instrument om de snelheid van procedures op mesoniveau te bevorderen.

²³ De Jong 2004.

²⁴ De Jong 2004, p. 197.

²⁵ Alleszins geen nieuw geluid. In een notitie inzake termijnen voor bestuur en rechter werd in 2000 al gesteld dat de oplossing voor het probleem van de lange duur van procedures bij het bestuur en de rechter veeleer moet worden gevonden in organisatorische en kwaliteitsbevorderende maatregelen en niet in het bekorten van beslistermijnen of het in de wet opnemen van een algemeen geldende rechterlijke beslistermijn, *Kamerstukken II* 2000/01, 27 461, nr. 1, p. 14.

werkvoorraad hebt aangepakt. Op het moment dat werkachterstanden zijn ingelopen kunnen procestermijnen en (nieuwe) wettelijke regelingen, die bijvoorbeeld beogen procedures te vereenvoudigen (zie hierover paragraaf 5.2.4.1) en aldus bijdragen aan een snellere afhandeling van zaken, een oplossing bieden.²⁶ Voor wat betreft het zoeken naar mogelijkheden om de werkachterstanden weg te werken refereer ik hier – vooruitlopend op hoofdstuk 6 – aan de zogenaamde ‘Vliegende Brigade’ die een aantal jaren haar diensten heeft bewezen bij het in een relatief kort tijdsbestek wegwerken van (een deel van) de werkvoorraad.²⁷ Dat met name ook instrumenten binnen het bestuurlijk-organisatorisch kwaliteitsperspectief in dit kader een belangrijke rol spelen is evident.²⁸

5.2.3 *Rechtseenheid als rechtsstatelijk element*

De term rechtseenheid kan uitgelegd worden als het consistent en uniform toepassen van rechtsregels.²⁹ Rechtseenheid in de zin van de zorg dat in de rechtspraak aan regels van geschreven en ongeschreven recht een gelijke uitleg en in dezelfde gevallen een daarmee overeenkomende toepassing worden gegeven.³⁰ Consistentie in rechterlijke uitspraken is noodzakelijk om de rechtsgelijkheid en rechtszekerheid van burgers te garanderen.³¹ Dit zijn belangrijke rechtsstatelijke elementen en minimumeisen die, geplaatst in het groter geheel van elementen, maken dat men kan spreken van juridische kwaliteit op macroniveau. Gelet op het stelsel van hoger beroep en cassatie, zal eenheid van rechtspraak op macroniveau echter pas na verloop van tijd kunnen ontstaan. Eerst nadat verwante zaken met enige herhaling aan een eerste rechterlijke instantie zijn voorgelegd en er uiteindelijk ook in hoger beroep en cassatie is gegaan, zal de rechtseenheid tot ontwikkeling kunnen komen. Er ontstaat dan vaak een (onvermijdelijke) periode waarin verschillende gerechten van eerste aanleg in vergelijkbare gevallen tot verschillende motiveringen en uitkomsten komen. Een vaak gehoorde opvatting in het (bestuursrechtelijk) onderzoek ‘Eenheid van rechtspraak’ is dat het streven naar rechtseenheid een groot goed

²⁶ Rechtbank Maastricht bijvoorbeeld, zegt over normtijd in relatie tot werkvoorraad het volgende: ‘(...) Dat neemt niet weg dat er in de bestuurssector en in de civiele sector nog steeds sprake is van een te hoge werkvoorraad. Die werkvoorraad staat er aan in de weg dat voor alle zaken de normtijden in de respectievelijke (landelijke) procesregelingen worden gerealiseerd.’ *Jaarverslag rechtbank Maastricht 2003*.

²⁷ De Vliegende Brigade is per 1 januari 2007 opgeheven. Hierover meer in hoofdstuk 6, paragraaf 6.2.1.

²⁸ Ik kom hier in hoofdstuk 6 nog uitgebreid(er) op terug in het kader van onder andere werkprocessen en doelmatige rechtspleging.

²⁹ Zie bijvoorbeeld Timmermans 2003, p. 109-138 en Van Erp, Langbroek, Verberk en Widdershoven 2001, p. 3.

³⁰ Zie Bekker en Van Kreveld 2003.

³¹ Is recht voorspelbaar? Combrink beantwoordt deze vraag positief. Door jurimetrisch onderzoek neemt het inzicht in en de voorspelbaarheid van het rechterlijk beslissingsgedrag toe en draagt dit bij tot een grotere rechtsgelijkheid en rechtszekerheid, aldus Combrink. Zij stelt voorts dat de jurimetrie de sleutel zou kunnen zijn om te achterhalen hoe vage wetstermen in de praktijk worden ingevuld, Combrink-Ruiters 2000, p. 151-155.

is, maar dat het belang van rechtsontwikkeling hierdoor niet in het gedrang moet komen. Met name bij nieuwe wetgeving is rechtsdivergentie onvermijdelijk en zelfs wenselijk.³²

5.2.3.1. Instrumenten ter bevordering van rechtseenheid; hoger beroep en cassatie

Afhankelijk van de institutionele structuren – de bestuursrechtelijke enerzijds en de straf- en civielrechtelijke anderzijds – binnen de organisatie van de rechtspraak zijn hoger beroep en cassatie instrumenten om de rechtseenheid te bevorderen en bewaken. Het gaat er om binnen dit hiërarchisch model te komen tot onderlinge afstemming en eenheid van rechtspraak.

Over de vraag of bij hoger beroep de rechtseenheidsfunctie voorop staat, wordt echter verschillend gedacht.³³ In het algemeen worden drie functies toegekend aan het hoger beroep. Een herkansing voor partijen, controle van de rechter in eerste aanleg en het bewaken en bevorderen van de rechtseenheid en de rechtsontwikkeling. In het civiele en strafrechtelijke hoger beroep staan de herkansingsfunctie en de controlefunctie voorop.³⁴ Het bevorderen van de rechtseenheid en de rechtsontwikkeling is primair de functie van het cassatieberoep bij de Hoge Raad.³⁵ Anders dan in het civiele en strafproces is de bewaking van de rechtseenheid een hoofdfunctie van het bestuursrechtelijk appel geworden.³⁶ Dit wordt zowel in de literatuur als door gebruikers van het appel (rechtbanken, advocatuur) erkend.³⁷ De Hoge Raad waarschuwt echter in zijn verslag ‘(...) voor het toenemende verschijnsel dat andere rechters, zoals onderdelen van de bestuursrechtspraak, als hoogste rechter oordelen ook over begrippen die tot een van deze drie rechtsgebieden (civiele zaken, strafzaken en belastingzaken, *WR*) behoren’.³⁸ Opvallend is dat de wetgever ten tijde van de invoering van het bestuursrechtelijke hoger beroep het bewaken van de rechtseenheid niet noemt als belangrijke functie van het bestuursrechtelijk appel.³⁹ Ook Reijntjes is bijvoorbeeld een andere mening toegedaan. Hij betoogt het volgende: ‘De kern van het hoger beroep ligt niet in de bescherming tegen onjuiste beslissingen, evenmin in de rechtseenheid, en zeker niet in de rechtszekerheid. Waar het in wezen om gaat is het *gezag* van het rechterlijk oordeel. De omstandigheid *zelf* dat een der partijen zich niet kan neerleggen bij de

³² In opdracht van het ministerie van Justitie is in 2001 onderzoek verricht naar de stand van zaken wat betreft de eenheid van bestuursrechtspraak. Van Erp, Langbroek, Verberk en Widdershoven 2001, p. 57.

³³ Widdershoven e.a. 2001, p. 20-28.

³⁴ Voor een rechtsvergelijkende studie naar het functioneren van de hoger beroepsprocedure zie Barendrecht en De Hoon 2006.

³⁵ Meer over het bewaken en bevorderen van de rechtseenheid door de Hoge Raad en meer in het bijzonder in relatie tot de Raad in hoofdstuk 8, paragraaf 8.6.2 en hoofdstuk 9, paragraaf 9.5.2.

³⁶ Stroink en Widdershoven 2001, p. 163-174.

³⁷ Widdershoven e.a. 2001, p. 20-28.

³⁸ *Verslag 2003 en 2004 in woord, cijfer en beeld* 2005, p. 8.

³⁹ Voltooiing eerste fase herziening rechterlijke organisatie, *Kamerstukken II* 1991/92, 22 495, nr. 3.

beslissing, die in eerste aanleg werd genomen, is reden tot heroverweging door een meer gezag uitstralende, want – in elk geval formeel – hoger gekwalificeerde rechter.⁴⁰

Mede naar aanleiding van het overleg destijds over de discussienota ‘Keuzen voor de bestuursrechtspraak’⁴¹ is deze nota bij brief van 12 juni 2002 onder andere aangevuld met beschouwingen over een eventuele rechtseenheidsvoorziening in het bestuursrecht.⁴² Naar het oordeel van het kabinet kan een institutionele rechtseenheidsvoorziening voor het algemeen bestuursrecht nuttig zijn. Zij geeft hierbij de voorkeur aan een gemeenschappelijke kamer.⁴³ Derhalve is de regering voornemens een wetsvoorstel in te dienen (het wetsvoorstel is in voorbereiding),⁴⁴ strekkende tot instelling van een gemeenschappelijke rechtseenheidskamer van de Afdeling bestuursrechtspraak, de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven, teneinde de rechtseenheid binnen het stelsel van bestuursrechtspraak in hoogste instantie te verzekeren.⁴⁵ De Centrale Raad van Beroep vermeldt in zijn jaarverslag al de voortgaande samenwerking met de Raad van State en het College van Beroep voor het bedrijfsleven, het zogenaamde Zevenmansoverleg. Een samenwerking die in het teken staat van rechtseenheid en het ondersteunen van het streven naar een rechtseenheidskamer.⁴⁶ Door middel van het beoogde wetsvoorstel kan een reeds bestaande praktijk worden geïnstitutionaliseerd en bekrachtigd.

5.2.4 Toegang tot de rechter; *procesrecht in de zin van ‘Access to Justice’*

Het element procesrecht is deels te beschouwen als een rechtsstatelijke eis⁴⁷ in de zin van ‘Access to Justice’.⁴⁸ Uit de rechtsstaatsgedachte vloeit voort dat rechtssubjecten in principe toegang tot de rechter moeten hebben.⁴⁹ Dit beginsel van de

⁴⁰ Reijntjes 2003, p. 249–258.

⁴¹ Deze discussienota schetst drie scenario’s voor een mogelijke reorganisatie van de bestuursrechtspraak: integratie van de bestuursrechtspraak in de gewone rechterlijke macht; concentratie van de bestuursrechtspraak in hoogste aanleg buiten de gewone rechterlijke macht; gedeeltelijke integratie in de gewone rechterlijke macht, *Kamerstukken II* 2000/01, 26 352, nr. 47.

⁴² *Kamerstukken II* 2001/02, 26 532, nr. 61.

⁴³ De instelling van zo’n gemeenschappelijke rechtseenheidskamer werd in een gezamenlijk advies naar aanleiding van de discussienota ‘Keuze voor de bestuursrechtspraak’ al bepleit door de hoogste bestuursrechters, *Kamerstukken II* 2001/02, 26 352, nr. 61, p.11. De Raad van State heeft dit pleidooi destijds herhaald in zijn Jaarverslag over 2001, *Jaarverslag* 2001, p. 28–31.

⁴⁴ *Kamerstukken II* 2007/08, 31 200 VI, nr. 2, p. 202.

⁴⁵ *Kamerstukken II* 2003/04, 25 425, nr. 7, p. 6–7 en *Kamerstukken II* 2004/05, 29 279, nr. 16, p. 17.

⁴⁶ *Jaarverslag Centrale Raad van Beroep* 2002, p. 3.

⁴⁷ Deels een rechtsstatelijke eis omdat ik het procesrecht ook beschouw als element van dienstverlening. Ik kom hier in hoofdstuk 7, waar het klantgericht perspectief centraal staat, nog op terug.

⁴⁸ Cappelletti en Garth 1978.

⁴⁹ Hirsch Ballin 1983, p. 11 e.v.

toegang tot de rechter⁵⁰ is als fundamenteel aspect van de rechtsstaat in de jurisprudentie op artikel 6 EVRM door het EHRM geformuleerd in de zaak *Golder*.⁵¹ Het Hof kwam destijds tot het oordeel dat in artikel 6 het recht op toegang tot de rechter besloten ligt. Dit ondanks het ontbreken van een direct aanknopingspunt voor dit oordeel in de letterlijke tekst van de bepaling.

“The Court thus reaches the conclusion, (...) that Article 6 secures to everyone the right to have any claim relating to his civil rights and obligations brought before a court or tribunal. In this way the Article embodies the ‘right to a court’, of which the right of access, that is the right to institute proceedings before courts in civil matters, constitutes one aspect only”.

Het Nederlandse recht kent niet een uitdrukkelijke bepaling die het recht op toegang tot de rechter verzekert.⁵² Wel formuleert artikel 17 van de Grondwet het ius de non evocando. Dit grondrecht houdt een negatief geformuleerde garantie van het recht op toegang tot de rechter in. Ervan uitgaande dat een rechtssubject krachtens het positieve recht een beroep op de rechter heeft, geldt dat hij van deze rechter niet afgehouden mag worden.⁵³ Daarnaast ligt dit beginsel impliciet besloten in het geheel van regels die op de rechtsmacht van de rechter betrekking hebben. Een bekende hoeksteen is het arrest van de Hoge Raad uit 1915.⁵⁴ Dankzij het arrest *Guldemond Noordwijkerhout* is aan de garantie van het recht op toegang tot de rechter voldaan.

Het recht op toegang tot de rechter houdt volgens het EHRM niet alleen de formele garantie van een bevoegde rechter in, maar tevens een aanspraak op effectieve rechtsbescherming. Het recht op toegang tot de rechter omvat dus mede de aanspraak op het beginsel van effectieve rechtsbescherming (zie ook artikel 13 EVRM). Niet alleen de Straatburgse rechter maar ook het Hof van Justitie hanteert dit beginsel van effectieve rechtsbescherming. Dit beginsel brengt met zich mee dat particulieren alle rechten die zij aan het gemeenschapsrecht ontleen, bij de nationale rechter in principe moeten kunnen afdwingen, aldus het Hof. Het beginsel werd in 1984 voor het eerst geformuleerd door het Hof van Justitie.⁵⁵ Dit vereiste vormt een algemeen beginsel van gemeenschapsrecht, dat voortvloeit uit de constitutionele tradities die de lidstaten gemeen hebben en dat eveneens is neergelegd in de artikelen 6 en 13 EVRM. Eén van de aspecten van dit beginsel eist dat er een

⁵⁰ Over de toegang tot de rechter zie Brennkmeijer 1987.

⁵¹ EHRM 21 februari 1975, *NJ* 1975, 462 (*Golder*), *Publ. CEDH*, Serie A, vol. 18 (1975).

⁵² In opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is, ter voorbereiding op de werkzaamheden van de Staatscommissie herziening Grondwet, onder andere een onderzoek uitgevoerd naar de vraag of in de Nederlandse Grondwet een recht op toegang tot de rechter en het daarmee verband houdende recht op een eerlijk proces moet worden opgenomen. Kernconclusie van het rapport is dat het recht op toegang tot de rechter inderdaad in de Grondwet verankerd zou moeten worden, Barkhuysen, Van Emmerik en Gerards 2009, p. 40.

⁵³ Zie over dit grondrecht o.a. Brennkmeijer 1982, p. 346–366 en Bax 2000, p. 214–216.

⁵⁴ HR 31 december 1915, *NJ* 1916, 407 (*Guldemond Noordwijkerhout*).

⁵⁵ Zaak 222/84, Johnston, *Jur.* 1986, p. 1651.

daadwerkelijke toegang tot de rechter bestaat. De mogelijkheid om de rechter te adiëren mag niet beperkt, laat staan ontnomen worden.⁵⁶ Dit houdt onder meer in dat het recht op toegang tot de rechter niet mag worden gefrustreerd door (te) hoge financiële drempels. Het is niet ondenkbaar dat in individuele gevallen de combinatie van het griffierecht, de eigen bijdrage voor de toegevoegde advocaat en (het risico van) een veroordeling in de proceskosten van de wederpartij een feitelijk belemmering betekent om de rechter te adiëren. Zo formuleerde de HR bijvoorbeeld dat artikel 6 EVRM zich verzet tegen een zodanig bedrag aan griffierecht dat dit, mede gelet op de in geding zijnde belangen van betrokkene, een wezenlijke belemmering voor de toegang tot de rechter vormt. Tevens gaf hij aan dat in dat verband onder andere de draagkracht van betrokkene van belang is.⁵⁷

Ook in het kader van de Raad van Europa zijn door het Comité van Ministers aanbevelingen gedaan met betrekking tot de toegang tot de rechter.⁵⁸ Deze aanbevelingen richten zich met name op de aspecten: informatie aan het publiek, vereenvoudiging van procedures, bespoediging van procedures, de kosten van de rechtsbedeling en bijzondere procedures. Uit de genoemde aanbevelingen valt op te maken dat deze deels te benoemen zijn als elementen van juridische kwaliteit (zie schema 3 op p. 145) en deels als elementen van dienstverlening (zie schema 5 op p. 243).

5.2.4.1. Procesrecht als instrument

Het procesrecht is, zoals hierboven werd geschetst, niet alleen te beschouwen als een rechtsstatelijk element dat deel uitmaakt van en vorm geeft aan juridische kwaliteit. Het procesrecht kan tevens gezien worden als instrument om het element 'Access to Justice' te operationaliseren en zodoende de juridische kwaliteit te kunnen bevorderen. Als instrument manifesteert het procesrecht zich dan in termen van heldere en duidelijke juridische structuren en systemen.⁵⁹

De toegang tot het recht en de rechter is voorts gebaat bij eenvoudige(re) procedures. Hier ligt evenwel een taak voor de wetgever om het procesrecht dusdanig in te richten dat daarmee de toegang tot het recht wordt verbeterd. Als voorbeeld wijs ik in dit verband op het Eindrapport van de Commissie Fundamentele herbezinning Nederlands burgerlijk procesrecht.⁶⁰ Het rapport biedt een rijke verzameling aan ideeën voor de inrichting en verbetering van het burgerlijk procesrecht. De aanbevelingen van de onderzoekers richten zich niet alleen tot de wetgever

⁵⁶ Zie Jans, De Lange, Prechal en Widdershoven 2002.

⁵⁷ HR 17 juni 1992, *BNB* 1992, 277. Zie in dit verband ook HR 11 februari 1992, *NJ* 1992, 692 en HR 31 januari 1995, *NJ* 1995, 598.

⁵⁸ Recommendation No. R(81)7, of the Committee of Ministers to Member States on Measures Facilitating Access to Justice, 14 mei 1981.

⁵⁹ Snijders (2007, p. 10-16) betoogt dat systemen de neiging hebben steeds ingewikkelder te worden en het zodoende geen eenvoudige opgave is om juridische structuren en systemen zo helder en duidelijk mogelijk neer te zetten.

⁶⁰ Het rapport is het resultaat van een onderzoek waartoe in 2001 door de toenmalige Minister van Justitie opdracht was gegeven. Asser, Groen en Vranken 2006.

maar ook tot de rechtspraktijk. Een van de aanbevelingen uit het omvangrijke rapport betreft het in elkaar schuiven van de dagvaardings- en verzoekschriftprocedure tot één basismodel voor procedures.⁶¹ De invoering van één basismodel zou de eenvoud en duidelijkheid van het procesrecht zeker ten goede komen, aldus het kabinet in zijn reactie op het eindrapport.⁶² Ook het pleidooi voor invoering van een zogenaamde ‘small claims’ procedure zou tot een sterk vereenvoudigde procedure kunnen leiden en daarmee tot een verbetering van het element toegang tot het recht.⁶³

5.2.5 Openbaarheid van rechtspraak en rechtspleging

Artikel 121 Gw bevat drie kwaliteitselementen: de openbaarheid van zittingen, de openbaarheid van de uitspraak en de motivering van het vonnis (zie hierover paragraaf 5.4.7). De hoofdregel van de openbaarheid van zittingen en de openbaarheid van uitspraken is opgenomen in resp. artikel 4 en 5 Wet RO. Uitzonderingen op het beginsel van de openbaarheid van zittingen is mogelijk in de gevallen bij wet in formele zin voorzien.⁶⁴ Ook artikel 6, eerste lid, EVRM en artikel 14, eerste lid, IVBPR verwoordt de eis van openbaarheid. Het EHRM stelt in het Pretto-arrest onder andere dat de openbaarheid er mede toe dient dat het publiek haar vertrouwen in de rechtspraak behoudt.⁶⁵

Naast bovengenoemde aspecten, heeft openbaarheid van rechtspraak ook betrekking op transparantie en toegankelijkheid van rechtspraak. Gelet hierop kan het rechtsstatelijk element openbaarheid tevens vertaald worden naar het maatschappelijk perspectief.⁶⁶

5.2.5.1 Instrumenten ter bevordering van de eis van openbaarheid

De persrichtlijn biedt de rechterlijke organisatie als instrument de mogelijkheid om de openbaarheid van zittingen in de praktijk te realiseren en te bewaken.⁶⁷ Het uitgangspunt is dat zittingen voor een ieder vrij toegankelijk zijn. De rechter die de

⁶¹ Asser, Groen en Vranken 2006, Aanbeveling 11.8.2 onder a en b.

⁶² *Kamerstukken II* 2006/07, 30 951, nr. 1, p. 19.

⁶³ Asser, Groen en Vranken 2006, Aanbeveling 11.8.3. Deze aanbeveling sluit aan bij de ontwerpverordening voor een Europese small claims procedure en bij de gedachten in het rapport ‘Eenvoudige procedures voor eenvoudige zaken’. Dit rapport kwam tot stand in opdracht van de Minister van Justitie. Een ambtelijke werkgroep heeft in 2006 in het kader van die opdracht onderzocht welke mogelijkheden er zijn voor een eenvoudige procedure voor eenvoudige civiele zaken.

⁶⁴ Zie bijvoorbeeld Van de Pol 1986.

⁶⁵ EHRM 8 december 1983, *Series A*, vol. 71 (Pretto). Zie over vertrouwen in de rechtspraak ook hoofdstuk 7, paragraaf 7.2.

⁶⁶ Over transparantie en toegankelijkheid van rechtspraak bezien vanuit het maatschappelijk perspectief zie hoofdstuk 7.

⁶⁷ In de persrichtlijn staat beschreven welke informatie de rechtspraak aan de media verstrekt en wat bijvoorbeeld de regels zijn voor het filmen in de gerechten. De persrichtlijn is met ingang van 1 maart 2008 van kracht geworden en vervangt de persrichtlijn uit 2003.

zitting leidt, kan echter beperkingen stellen. In de gevallen dat hij daartoe besluit, moet hij die beslissing motiveren. Het is voorts de taak van de rechter die de zaak behandelt, om het belang van de vrije toegang tot de rechtszaal af te wegen tegen de andere belangen die in het EVRM worden genoemd.⁶⁸ Het gaat daarbij met name om artikel 8 (recht op eerbiediging van privé-, familie en gezinsleven) en artikel 10 EVRM (vrijheid van meningsuiting).⁶⁹

Openbaarheid van rechtspraak en rechtspleging omvat ook de openbaarheid van rechterlijke uitspraken. De commissie-De Meij stelt in het rapport 'Toegang tot rechterlijke uitspraken' dat slechts een klein percentage van alle uitspraken op rechtspraak.nl wordt geplaatst (in 2004 stond 0,9% van de meer dan 1,5 miljoen uitspraken op rechtspraak.nl) en dat de selectie betrekkelijk willekeurig is.⁷⁰ De commissie stelt voor om de openbaarheid van rechterlijke uitspraken via internet nader te regelen, met als uitgangspunt dat openbaarheid de regel dient te zijn. Inmiddels laten meer recente cijfers zien dat de gerechten aandacht hebben voor het op grotere schaal publiceren van rechterlijke uitspraken. De rechtbanken publiceerden in 2008 in verhouding tot het aantal gedane uitspraken bijna 50% meer uitspraken dan in 2007. Voor de gerechtshoven ligt dat percentage op ongeveer 10%. Een vergelijking tussen gerechten leert evenwel dat er nog ruimte voor verbetering is.⁷¹

Hierbij zij opgemerkt dat niet alle uitspraken, waaronder bijvoorbeeld verstekzaken en intrekkingen, interessant zijn voor publicatie. Het belang van de uitspraak voor jurisprudentie/rechtsvorming en de interesse en de belangen van burgers en het openbare leven zijn in grote lijnen de criteria om te publiceren.⁷²

⁶⁸ Persrichtlijn p. 2.

http://www.rechtspraak.nl/NR/rdonlyres/D2879C76-CA5C-4D43-B41C-B583ABB735D1/0/Persrichtlijn_web.pdf.

⁶⁹ In november 2005 organiseerde de Raad een debat tussen rechters, advocaten, journalisten en wetenschappers over de openbaarheid van rechtspraak. Daarbij was onder andere de spanning tussen openbaarheid van rechtspraak enerzijds en de bescherming van de privacy van justitiabelen en de (proces)orde op de zitting anderzijds onderwerp van discussie. Gerard Schuijt, emeritus hoogleraar mediarecht, stelde in zijn inleiding de persrichtlijn ter discussie en was kritisch over het feit dat het erop lijkt dat de rechter de regie van openbaarheid in eigen hand wil nemen, terwijl hij juist betrokkene is wiens openbare optreden kritisch gevolgd dient te worden en waarover de samenleving in vrijheid dient te worden voorgelicht. <http://juridischdagblad.nl/content/view/2402/49/>. De rechter registreert volgens Schuijt, met een beroep op de privacy van verdachten en getuigen, ten onrechte de openbaarheid van de rechtspraak. Zie ook Schuijt 2006.

⁷⁰ *Toegang tot rechterlijke uitspraken* 2006.

⁷¹ *Kengetallen Gerechten* 2008.

⁷² *Kengetallen Gerechten* 2008, p. 13. De selectiecriteria zijn te raadplegen via: <http://www.rechtspraak.nl/Uitspraken/Selectiecriteria/>.

5.2.6 *Bevindingen*

Uit de analyse op macroniveau kan geconcludeerd worden dat de gevonden elementen van kwaliteit binnen het rechtsstatelijk perspectief verankerd liggen in verdragen en (grond)wettelijke regelingen. (Voor een overzicht van de elementen en instrumenten zie schema 3 op p. 145) De elementen zijn daarmee te duiden als universele kwaliteitswaarden voor rechtspraak en rechtspleging. Het gaat om tamelijk statische elementen, in die zin dat de instrumenten waarmee deze elementen op macroniveau kunnen worden geoperationaliseerd in veel gevallen traag zijn doordat ze pas na enige, of zelfs langere tijd effect sorteren.

De instrumenten waarmee op macroniveau feitelijk uitvoering kan worden gegeven aan de kwaliteitselementen vloeien grotendeels voort uit de institutionele structuren en zijn veelal vervat in wettelijke regelingen en/of in landelijk vastgestelde procesregelingen en reglementen. De genoemde instrumenten garanderen daarmee tot op zekere hoogte de verankering van de kwaliteitselementen; of deze op macroniveau ook altijd even effectief zijn, is nog maar de vraag. Als voorbeeld wijs ik op het element rechtseenheid. Een instrument ter *bevordering* van rechtseenheid, in de vorm van rechterlijke samenwerking, is wellicht beter op mesoniveau te bewerkstelligen en uit te voeren (hierover meer in paragraaf 5.3.3).

5.3 Juridische kwaliteit op mesoniveau

Daar waar het gaat om juridische kwaliteit op mesoniveau speelt het bestuur van de gerechten een belangrijke rol. Zij hebben immers op grond van artikel 23, derde lid van de Wet RO daartoe een taak gekregen.

‘Het bestuur heeft voorts tot taak *binnen het gerecht* (mijn curs., *WR*) de juridische kwaliteit en de uniforme rechtstoepassing te bevorderen. Het voert daarover overleg met de sectorvergadering of de gerechtshofvergadering. Bij de uitvoering van deze taak treedt het bestuur niet in de procesrechtelijke behandeling van, de inhoudelijke beoordeling van alsmede de beslissing in een concrete zaak.’

De formulering ‘binnen het gerecht’ zou er in theorie toe kunnen leiden dat deze taakopvatting *per gerecht(sbestuur)* zal kunnen verschillen. Afhankelijk van bijvoorbeeld de cultuur ten aanzien van kwaliteitsbeleving binnen de organisatie, de mate waarin en de manier waarop binnen de afzonderlijke gerechten vorm wordt gegeven aan kwaliteitszorg en indien er gerechtsoverstijgend geen gedeeld beeld bestaat over het begrip, zal juridische kwaliteit iets anders kunnen betekenen. Met andere woorden ‘niveau- of accentverschillen’ tussen gerechten met betrekking tot die kwaliteit zijn niet ondenkbaar. Genoemde verschillen zijn door de Visitatiecommissie Gerechten ook daadwerkelijk geconstateerd. Ten aanzien van bijvoorbeeld het bevorderen van de deskundigheid (een van de kwaliteitselementen op microni-

veau, zie hiervoor paragraaf 5.4.5) heeft de commissie tussen de gerechten onderling, maar ook tussen de sectoren binnen de gerechten en zelfs op het niveau van teams binnen één sector, verschillende werkwijzen aangetroffen.⁷³ (Daarmee is uiteraard niet gezegd dat het gehalte van de deskundigheid op al die verschillende niveaus niet als goed is te bestempelen. Met andere woorden: met een verschil in werkwijze hoeft de deskundigheid zelf nog niet te verschillen.)

Is het bezwaarlijk als gerechten onderling (graduele) verschillen in kwaliteit laten zien? Een vorm van concurrentie – of competitie zo men wil – tussen de gerechten is niet helemaal verwerpelijk. Het willen excelleren en het beter willen presteren dan de ander komt de (juridische) kwaliteit waarschijnlijk alleen maar ten goede.

Welke elementen zijn binnen het juridisch kwaliteitsperspectief ‘gerechtspecifiek’ te noemen? Ik denk hierbij met name aan een onafhankelijk en onpartijdig gerecht, behandeling door de enkelvoudige kamer of een meervoudige kamer en rechtseenheid.

5.3.1 *Een onafhankelijk en onpartijdig gerecht*

Een rechterlijke instantie dient volgens het EHRM onafhankelijk te zijn van de uitvoerende macht en van de partijen in het geding.⁷⁴ De onafhankelijkheid van een gerecht is daarmee aan te duiden als de institutionele, organisatorische onafhankelijkheid.⁷⁵ De onafhankelijkheid schept het institutionele kader (de rechterlijke organisatie en daarbinnen de gerechten) waarbinnen de onpartijdige taakvervulling tot haar recht kan komen.⁷⁶ Het bestuur van een gerecht dient in zijn functioneren gevrijwaard te zijn van beïnvloeding door andere staatsmachten (met name de uitvoerende macht). Dit betekent dat die andere staatsmachten geen concrete aanwijzingen aan een gerecht kunnen geven hoe een geschil te beslissen. Dit is bijvoorbeeld van belang als het gaat om het vormen van enkelvoudige en meervoudige kamers – zie hierover paragraaf 5.4.2.2 – en het bepalen van de bezetting daarvan voor het behandelen en beslissen van zaken. Dit zogenaamde procesbeheer is een bevoegdheid die het bestuur van een gerecht toekomt op basis van artikel 6, eerste lid van de Wet RO. De institutionele onafhankelijkheid waarborgt naar mijn mening ook de onafhankelijkheid van gerechten ten opzichte van elkaar. Rechterlijke colleges dienen ook onafhankelijk van elkaar te kunnen opereren. Gerechten van eerste aanleg dienen onafhankelijk van bijvoorbeeld hoger beroepsinstanties te functioneren. Deze onafhankelijkheid staat echter niet in de weg aan zaken zoals overleg en afstemming tussen gerechten onderling. Ik denk bijvoorbeeld aan het

⁷³ *Rapport Visitatie Gerechten* 2006, p. 63.

⁷⁴ EHRM 18 juni 1971, Publ. ECHR, *Series A*, vol. 12, par. 78 (De Wilde, Ooms en Versyp) en EHRM 16 juli 1971, *Series A*, vol. 13, par. 95 (Ringelsen tegen Oostenrijk).

⁷⁵ Zie over het onderscheid individuele en institutionele onafhankelijkheid Stroink 1999, p. 5 e.v.

⁷⁶ De Werd 1996, p. 233–241.

landelijk overleg tussen sectorvoorzitters van de rechtbanken of het zogenaamde Zevenmansoverleg binnen de bestuursrechtspraak.⁷⁷

De eis van onpartijdigheid wordt, evenals de eis van onafhankelijkheid, niet expliciet gesteld in de Grondwet maar blijkt niettemin uit artikel 12 Wet RO, artikel 6 EVRM en de rechtspraak van het EHRM.⁷⁸ Deze eis komt tevens in diverse wettelijke bepalingen tot uiting.⁷⁹ Het begrip ‘onpartijdigheid’ in artikel 6 EVRM ziet zowel op de (persoon van de) rechter als op de rechterlijke instantie. Volgens de jurisprudentie van het EHRM moet het gerecht voldoende waarborgen bieden om elke gerechtvaardigde twijfel – ten aanzien van eventuele partijdigheid – uit te sluiten.⁸⁰

‘The tribunal must also be impartial from an objective viewpoint, that is, it must offer sufficient guarantees to exclude any legitimate doubt in this respect.’

Sinds het arrest Piersack benadert het Hof het begrip ‘onpartijdigheid’ zowel van een subjectieve, als van een objectieve kant.⁸¹ Onpartijdigheid van het rechterlijk college in de zin van artikel 6 EVRM staat volgens Commissie en Hof tot de onafhankelijkheid van de instantie in een doel/middelen-verhouding. De begrippen liggen als het ware in elkaars verlengde. Of zoals de Commissie in Malmström stelt:

‘There is a functional relationship between independence and impartiality, the former being essentially a precondition for the latter.’⁸²

Na het Procola-arrest uit 1995 werd de eis van onafhankelijke en onpartijdige rechtspraak in 2003 in het Kleyn-arrest wederom te berde gebracht.⁸³ Het betrof hier de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de Raad van State.⁸⁴ In de zaak-Kleyn stelden klagers dat de advisering door de Raad van State over de ontwerp-Tracéwet afbreuk had gedaan aan de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van (leden van) de Afdeling bestuursrechtspraak bij de behandeling van de beroepen tegen het Tracébesluit voor de Betuweroute. Volgens het EHRM was daarmee

⁷⁷ In dit Zevenmansoverleg zitten vertegenwoordigers van de ABRS, het CBb en de CRvB alsmede het dagelijks bestuur van het sectorvoorzittersoverleg van de rechtbanken.

⁷⁸ Het EHRM overwoog bijvoorbeeld in het Procola-arrest dat indien leden van de Raad van State hebben geadviseerd over een wet, en tevens als rechter oordelen over een geschil ter zake, de klager terecht kan vrezen voor gebrek aan objectieve onpartijdigheid. Over de invloed van de Straatsburgse rechtspraak op de Nederlandse rechtsorde en praktijk zie Kuijjer 2004.

⁷⁹ Zie o.m. art. 1g Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren (ambtseed), artt. 36–41 Rv., artt. 512–518 Sv. (waking en verschoning van rechters) en artt. 8:15–8:20 Awb.

⁸⁰ Zie onder meer Fey v. Oostenrijk, EHRM 24 februari 1993, *Series A* 255-a, paragraaf 28.

⁸¹ EHRM 1 oktober 1982, *Series A*, no. 53 (Piersack). Zie daarover meer in paragraaf 5.4.2 met betrekking tot de onpartijdigheid van de individuele rechter.

⁸² ECRM 12 december 1983 (Malmström).

⁸³ EHRM 6 mei 2003, Kleyn e.a. t. Nederland, *AB* 2003, 211, m.nt. LV en BdeW, *JB* 2003, 119, m.nt. Heringa, *EHCR* 2003, 54, m.nt. Gerards, *M&R* 2003, 74, m.nt. AF, *NJCM-Bulletin* 2004, p. 723 e.v., m.nt. Reestman en Van der Vlies.

⁸⁴ Zijlstra 2003, p. 324–331.

niet de schijn van partijdigheid gewekt, want de uitspraak op het beroep tegen het Tracébesluit en het eerdere advies hadden geen betrekking op ‘the same decision on the same case’.⁸⁵

De regel, dat een staatsraad niet kan deelnemen aan de behandeling van een zaak als zich een ‘same decision or same case-situatie’ voordoet, is inmiddels uitdrukkelijk in het voorstel tot wijziging van de Wet op de Raad van State in verband met de herstructurering van de Raad van State neergelegd. Het wetsvoorstel voorziet er tevens in dat er naast de Afdeling bestuursrechtspraak ook een aparte Afdeling wetgeving komt en dat het ook de bedoeling is om, meer dan thans het geval is, te komen tot concentratie van werkzaamheden van de leden van de Raad van State in hetzij de ene, hetzij de andere afdeling.⁸⁶ Volgens Barkhuysen is het wetsvoorstel wat betreft de waarborging van de rechterlijke onpartijdigheid weliswaar een stap in de goede richting, maar gaat het nog niet ver genoeg. Hij heeft onder andere kritiek op het feit dat het wetsvoorstel nadrukkelijk in de mogelijkheid blijft voorzien tot het gelijktijdig door één persoon vervullen van de adviserende en de rechtsprekende functie.⁸⁷

5.3.1.1 Instrumenten ter borging van de eis van een onafhankelijk en onpartijdig gerecht

Indien de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van een gerecht in het geding is en er zich dienaangaande problemen aandienen, is het aan de wetgever om deze op te lossen. De problematiek over de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van (leden van) de Raad van State zoals hierboven geschetst, is hier een goed voorbeeld van.

5.3.2 *Rechtseenheid*

Op dit niveau heeft rechtseenheid enerzijds betrekking op uniformiteit en consistentie (het volgens vaste maatstaven uitleggen en toepassen van bepalingen⁸⁸) in rechterlijke uitspraken binnen de sectoren van de verschillende rechtbanken. Anderzijds is het evenzo van belang dat rechters binnen een sector ook gerechtsoverstijgend uniform en consistent zijn in hun uitspraken. Daarnaast betreft het rechtseenheid tussen de uitspraken van de gerechtshoven en die van de appelinstaties – de Centrale Raad van Beroep, het College van Beroep voor het bedrijfsleven

⁸⁵ Dissenting opinion: de vraag of het in deze zaak om ‘the same case’ gaat, dient wellicht ruimer te worden geïnterpreteerd als het gaat om het vertrouwen dat gerechten bij het publiek opwekken. ‘Geschipper op dit vlak kan niet anders dan het vertrouwen van de burger ondermijnen’, aldus vijf van de twaalf rechters.

⁸⁶ *Kamerstukken II* 2005/06, 30 585, nrs. 2 en 3, p. 6-7. De Tweede Kamer heeft het wetsvoorstel inmiddels aangenomen. Het wetsvoorstel is ingediend bij de Eerste Kamer.

⁸⁷ Barkhuysen 2007, p. 119-127. De Wit beoogde met het indienen van zijn amendementsvoorstel een strikte scheiding aan te brengen tussen de leden van de Afdeling advisering en de leden van de Afdeling bestuursrechtspraak door benoeming in slechts één Afdeling voor te schrijven, *Kamerstukken II* 2006/07, 30 585, nr. 8.

⁸⁸ Timmermans 2003, p. 121.

en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Er moet geen tegenspraak zijn tussen de oplossingen die verschillende rechters voor bepaalde rechtsvragen kiezen.

5.3.2.1 Instrumenten ter bevordering van rechtseenheid

Een instrument ter bevordering en verbetering van de rechtseenheid dat breed wordt gehanteerd door de gerechten en sectoren binnen een gerecht is de rechterlijke samenwerking en onderlinge afstemming (in de praktijk vindt deze afstemming grotendeels plaats binnen de Landelijke Overleggen van de Voorzitters van de verschillende sectoren). Ook de in paragraaf 5.2.2.1 genoemde landelijke procesregelingen en reglementen zijn als instrumenten ter bevordering van de (procedurele) rechtseenheid te beschouwen.⁸⁹ Daarnaast is concentratie (en daarmee specialisatie) van rechtspraak bij een of enkele rechtbanken als een – afgeleid – instrument te beschouwen om uitvoering te kunnen geven aan rechtseenheid. Ook al is bij concentratie van rechtspraak rechtseenheid niet het leidende motief, het kan in een aantal gevallen wel als bevordering van rechtseenheid worden gezien. Als voorbeeld noem ik in dit verband de Wet opheffing College van beroep studiefinanciering.⁹⁰ Op grond van deze wet zijn alle negentien rechtbanken bevoegd te oordelen over geschillen inzake studiefinanciering, maar per ressort is er een rechtbank waar de behandeling van studiefinancieringszaken is geconcentreerd. Deze rechtbanken stellen capaciteit en expertise aan de andere rechtbanken binnen het ressort ter beschikking.⁹¹

RECHTERLIJKE SAMENWERKING EN (BELEIDS)AFSPRAKEN

Het belang van rechtseenheid vereist en vraagt om vormen van rechterlijke samenwerking.⁹² Echter rechterlijke samenwerking is niet alleen een instrument om het bevorderen van rechtseenheid te kunnen operationaliseren. Ook ten aanzien van de elementen snelheid en efficiency kan rechterlijke samenwerking als instrument een rol van betekenis hebben (zie hierover hoofdstuk 6, de paragrafen 6.3.6.1 en 6.4.1.2.). Voor een afbakening van het begrip rechterlijke samenwerking sluit ik me aan bij de definitie van Terlouw:

“(...) inhoudelijke coördinatie tussen rechters binnen een college of tussen rechterlijke colleges van gelijk niveau, gericht op richtinggevende uitspraken of afspraken.”⁹³

⁸⁹ Over procedurele rechtseenheid zie paragraaf 5.4.4.

⁹⁰ *Stb.* 2000, 284.

⁹¹ *Kamerstukken II* 1999/00, 26 960, nr. 3, p. 3.

⁹² Volgens Jessurun d'Oliveira (1999, p. 377-384) wordt door allerlei vormen van samenwerking tussen rechters, hoe wenselijk ook, het beginsel van artikel 17 Gw geschonden. Stroink was niet overtuigd door het betoog van Jessurun d'Oliveira en ziet niet in wat voor nadelen een burger van rechterlijke richtlijnen ondervindt. De burger heeft er volgens Stroink alleen maar voordelen bij in zoverre het recht duidelijker wordt, Stroink 2000, p. 43-69.

⁹³ Terlouw 2003, p. 3.

Ik wil aan deze definitie volledigheidshalve nog toevoegen dat het niet alleen gaat om inhoudelijke afstemming tussen rechters *binnen een college* maar hoofdzakelijk tussen rechters binnen de afzonderlijke sectoren.

Rechters zitten al lang niet meer in een ivoren toren, ook niet als het gaat om onderlinge afstemming en samenwerking. De enige wettelijk geregelde vorm van samenwerking is de meervoudige kamer. Rechters werken echter ook op allerlei andere manieren en in verschillende vormen samen; zij bespreken zaken informeel met collega's, houden regelmatig jurisprudentieoverleg, maken afspraken over straftoemeting en overleggen ter bevordering van onderlinge afstemming en rechtsgelijkheid.⁹⁴

Rechterlijke afstemming kan in veel gevallen een adequaat instrument zijn ten aanzien van het bevorderen en versterken van de rechtseenheid. Vanuit het oogpunt van rechtsontwikkeling is het evenwel van belang als rechters in eerste aanleg verschillend kunnen oordelen en deze verschillen in hoger beroep worden afgewakt. Het rapport 'Eenheid van rechtspraak' beschouwt de divergenties tussen de bestuurssectoren van de rechtbanken zelfs als wenselijk voor de rechtsontwikkeling. Door afwijkende uitspraken te doen wordt de bestuursrechter in hoger beroep in de gelegenheid gesteld richtinggevende jurisprudentie te wijzen, aldus de onderzoekers.⁹⁵ Martens, voormalig president van de Hoge Raad, formuleerde het aldus: '(...) verscheidenheid bevordert kwaliteit, biedt nieuwe inzichten en stimuleert de rechtsontwikkeling. Op een gegeven moment is de rechtsontwikkeling echter zover dat de behoefte aan rechtseenheid gaat overheersen.'⁹⁶

Het resultaat van samenwerking tussen rechters is binnen de verschillende rechtsgebieden onder meer neergelegd in diverse schriftelijke documenten. Ik noem hier op het gebied van het strafrecht de oriëntatiepunten voor de straftoemeting. Voor het civiele recht zijn onder andere de kantonrechtersformule, de alimentatienormen⁹⁷ en de rolreglementen resultaten van rechterlijke samenwerking en op het gebied van het bestuursrecht onder andere de procesregelingen. Het gaat daarbij zowel om vormen van horizontale samenwerking (de samenwerking tussen de leden van hetzelfde college of van dezelfde sector en tussen gerechten onderling) als verticale samenwerking (de samenwerking tussen gerechten op verschillend niveau).⁹⁸

Hoewel de samenwerking tussen rechters, het maken van (beleids)-afspraken en coördinatie van rechtspraak reeds vaak onderwerp van discussie en onderzoek zijn geweest,⁹⁹ is de omvang en betekenis van rechterlijke samenwerking met name de

⁹⁴ Zie over de juridische status en wat de betekenis is van binding aan rechterlijke afspraken, Köhne 2000, p. 131 e.v. en Teuben 2004.

⁹⁵ Van Erp, Langbroek, Verberk en Widdershoven 2001, p. 11-12 en p. 21-22.

⁹⁶ Martens 1997, p. 10.

⁹⁷ Zie hierover Dijksterhuis 2008.

⁹⁸ Vgl. hierover o.a. Mulder 1991, p. 153-170.

⁹⁹ Ik wijs hier onder meer op Martens 1997, p. 10; Snijders 1997, p. 1796-1797; Jessurun d'Oliveira 1999, p. 377-384; De Waard 1998, p. 151-166; Köhne 2000; Terlouw 2003 en Cleiren en Schoep 2001.

laatste jaren sterk toegenomen. Het rapport van de Commissie evaluatie modernisering rechterlijke organisatie (commissie-Deetman) heeft het onderwerp in 2006 prominent op de kaart gezet. Daar de commissie de samenwerking binnen de gerechten in het licht van doelmatigheidsoverwegingen plaatst (deze samenwerking dient te leiden tot een taakverdeling die het mogelijk maakt de behandeling van specifieke zaaksoorten efficiënt te regelen)¹⁰⁰, wordt dit pas in hoofdstuk 6, paragraaf 6.3.6.1 in het kader van bestuurlijk-organisatorische kwaliteit nader aan de orde gesteld.

5.3.3 *Bevindingen*

De institutionele, organisatorische onafhankelijkheid van een gerecht en daarbinnen de onpartijdige taakvervulling zijn vanuit het rechtsstatelijk perspectief essentiële elementen voor het goed kunnen functioneren van de gerechten. Het zijn daarmee op mesoniveau tevens belangrijke voorwaarden om vorm te kunnen geven aan de rechtsstatelijke eis van onafhankelijke en onpartijdige rechtspraak op microniveau.

Uit artikel 23, derde lid, Wet RO volgt een opdracht aan het bestuur van de gerechten tot het bevorderen van de juridische kwaliteit en de uniforme rechtstoepassing. Uit deze formulering zou afgeleid kunnen worden dat uniforme rechtstoepassing los dient te worden gezien van juridische kwaliteit. De analyse op mesoniveau laat echter zien dat rechtseenheid, waaronder uniforme rechtstoepassing, is aan te merken als een element van juridische kwaliteit. De uniforme rechtstoepassing staat aldus niet *naast* juridische kwaliteit maar maakt daar juist, als element onderdeel van uit.

Rechterlijke samenwerking is een instrument waarmee de rechtseenheid kan worden bevorderd. De spanning die zich bij het uitvoeren van rechterlijke samenwerking laat gevoelen ligt enerzijds in de (vermeende) strijdigheid met de onafhankelijkheid en anderzijds in de inperking van de rechtsontwikkeling. Deze strijdigheden vergen een afweging. Het is aan de gerechten en de individuele rechters om de juiste balans te vinden zonder daarbij in de weg te staan aan de rechtsontwikkeling en inbreuk te maken op de rechterlijke onafhankelijkheid.

5.4 Juridische kwaliteit op microniveau

De elementen van juridische kwaliteit op het niveau van de individuele rechter komen enerzijds voort uit rechtsstatelijke beginselen. Anderzijds hebben we op microniveau te maken met de rechter als professional en kunnen een aantal elementen afgeleid worden uit de juridisch *inhoudelijke* professionaliteit. Het gaat daarbij om elementen die te maken hebben met de persoonlijke kwaliteiten van de

¹⁰⁰ *Rechtspraak is kwaliteit* 2006, p. 44.

rechter als professional.¹⁰¹ Naast de kwaliteit van het professioneel handelen, maakt op het microniveau de (kwaliteit van de) uitspraak een wezenlijk deel uit van de juridische kwaliteit. De elementen die bepalen dat men op microniveau kan spreken van juridische kwaliteit zijn met name: onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechter, rechtseenheid, een goede procesorde, deskundigheid en vakmanschap, een bevredigende oplossing en een overtuigende motivering.

5.4.1 Rechterlijke onafhankelijkheid, onpartijdigheid en integriteit

EEN ONAFHANKELIJKE RECHTER

Het EHRM benadrukt in het Lauko-arrest het belang van het recht op een onafhankelijke rechter:

*‘(...) the right to a fair trial, of which the right to a hearing before an independent tribunal is an essential component (mijn curs., WR), holds a prominent place in a democratic society’.*¹⁰²

In de rechtspraak van het EHRM vindt men echter geen sluitende definitie op basis waarvan kan worden bepaald aan welke criteria een rechter dient te beantwoorden om als ‘onafhankelijk’ te kunnen worden aangemerkt.¹⁰³ Uit het arrest Campbell & Fell blijkt evenwel dat de ‘bescherming tegen uitwendige druk’ een centrale plaats inneemt in de opvatting van het EHRM over de rechterlijke onafhankelijkheid.¹⁰⁴

Als het gaat om de betekenis van de rechterlijke onafhankelijkheid wordt vaak verwezen naar de indeling van Duynstee.¹⁰⁵ Na Duynstee zijn in de literatuur deels andere onderscheidingen aangebracht. Ik denk hierbij met name aan Franken die naast de door Duynstee onderscheiden vormen tussen zakelijke (functionele) en persoonlijke (rechtspostionele) onafhankelijkheid ook nog de constitutionele en feitelijke onafhankelijkheid onderscheidt.¹⁰⁶ Echter de analyse van Duynstee wordt nog steeds toonaangevend geacht.¹⁰⁷

De onafhankelijkheid van de rechter is in de Nederlandse Grondwet slechts in beperkte mate gewaarborgd. Zoals reeds in paragraaf 5.2.1 is vastgesteld, wordt alleen de rechtspostionele onafhankelijkheid beschermd. De kernbepaling in deze, artikel 117 Gw, laat zien dat – betreffende de samenstelling – het belangrijkste

¹⁰¹ Volgens Hofhuis (1998, p. 21-25) ligt de kracht van goede rechtspraak in de individuele kwaliteit en taakopvatting van de rechters en daarmee in de opdracht en verantwoordelijkheid van de individuele rechter.

¹⁰² EHRM 2 september 1998, Lauko, Reports, 1998, § 63.

¹⁰³ Wagner 2001, p. 1-18.

¹⁰⁴ EHRM 28 juni 1984, Campbell & Fell, Serie A, vol. 80, § 78.

¹⁰⁵ Duynstee 1974, p. 35 e.v.

¹⁰⁶ Franken 1997, p. 9.

¹⁰⁷ Ik noem hier met name Stroink (1999, p.8) in zijn opstel ‘De betekenis van de Straatsburgse jurisprudentie inzake de onafhankelijkheid en onpartijdigheid voor het Nederlandse recht’ en Verhey (2001, p. 20-22) in zijn ‘De onafhankelijkheid van de rechter naar Nederlands recht’.

kenmerk van de rechterlijke macht is dat haar leden voor het leven worden benoemd. Daardoor zijn zij in zoverre onafhankelijk, dat zij niet door de regering kunnen worden ontslagen. Anders dan op eigen verzoek of vanwege het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd kunnen rechters slechts worden ontslagen door een bij de wet aangewezen, tot de rechterlijke macht behorend gerecht.¹⁰⁸

Het concept van de functionele onafhankelijkheid is gelegen in het gegeven dat er geen aanwijzingen mogelijk zijn van de ene rechter jegens een andere hoe in concreto een geschil te beslechten. Hof Amsterdam formuleerde het als volgt:

‘Wezenlijk kenmerk van de rechtsprekende functie is immers dat zij in onafhankelijkheid kan worden uitgeoefend zonder inmenging, bijv. door een andere rechter (...). Daarin past niet dat de rechter zich in een geding als partij zou moeten verantwoorden voor een door hem genomen beslissing en eventueel geboden zou kunnen worden anders te beslissen.’¹⁰⁹

Maar in hoeverre zijn rechters onafhankelijk van elkaar? Het onafhankelijkheidsvereiste strekt niet zover dat het in de weg zou staan aan het maken van (beleids)afspraken tussen rechters over hoe in het algemeen ten aanzien van bepaalde zaken zal worden gehandeld (en waardoor hij in zijn beoordelings- en beslissingsvrijheid wordt beperkt¹¹⁰). Ook de betekenis van jurisprudentie speelt in dit verband een richtinggevende rol. Snijders verwoordt het aldus: ‘(...) rechters zijn niet onafhankelijk van de rechterlijke uitspraken van hun collegae. Ware dit anders, dan zouden zij onafhankelijk zijn van het recht zelf.’¹¹¹ Evenmin betekent het vereiste van onafhankelijkheid dat rechters zich niets gelegen zouden hoeven te laten liggen aan de organisatie waarin zij werkzaam zijn. Met Leemhuis en anderen ben ik van mening dat het, evenals in andere organisaties, normaal behoort te zijn dat er in de gerechtelijke organisatie een vorm van toezicht op de voortgang van de werkzaamheden en de productie bestaat.¹¹² Terwijl rechters zich, bij veranderingen en vernieuwingen binnen de organisatie, een aantal jaren geleden nogal eens trachten te verschuilen achter hun onafhankelijkheid (maar onafhankelijk van wie en wat?), valt in de vraaggesprekken met rechters daarin een kentering te constateren. Rechters worden zich steeds meer bewust van hun omgeving en de veranderende organisatie waarbinnen zij functioneren.

In het arrest ‘Sunday Times’ stelde het EHRM dat ‘Courts cannot operate in a vacuum’.¹¹³ Rechters zullen inderdaad bij de toepassing van het recht de ontwikkelingen en opvattingen die in de maatschappij heersen niet uit het oog mogen verliezen. De rechter is, zo stelt Scholten, een ‘orgaan van de gemeenschap’. Hij con-

¹⁰⁸ Art. 117, tweede en derde lid, Grondwet. Op grond van art. 46i e.v. van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren is daartoe de Hoge Raad aangewezen.

¹⁰⁹ Hof Amsterdam 22 januari 1987, NJ 1987, 514.

¹¹⁰ HR 28 juni 1996, NJ 1997, 495 m.nt. HJS; JB 1996, 186 m.nt. M. de Werd en R. Neerhof.

¹¹¹ Snijders 1997, p. 1796.

¹¹² *Rechtspraak bij de tijd* 1998, p. 13 en Simons 1996, p. 39.

¹¹³ EHRM 26 april 1979, NJ 1980, 146.

cludeert dat de rechter aan de ene kant rekening moet houden met de heersende opvattingen in de samenleving en aan de andere kant binnen zekere grenzen de vrijheid heeft zijn standpunt te bepalen.¹¹⁴ Met Ras ben ik van mening dat het herkennen van maatschappelijke ontwikkelingen, het onderkennen van het verschuiven van opvattingen en het signaleren van nieuwe patronen in menselijke verhoudingen een belangrijk element van het rechterlijk werk vormt.¹¹⁵ Echter:

‘Van de rechter wordt (...) verwacht dat hij Oost-Indisch doof is voor kritiek, voorzover deze voortspuit uit de waan van de dag, vooroordeel of partijdigheid’,

aldus Van Julsingha bij diens afscheid als president van het Arnhemse hof.¹¹⁶ Met andere woorden: ook hier dient de rechter zijn onafhankelijkheid en zelfstandigheid te bewaren.

RECHTERLIJKE ONPARTIJDIGHEID EN INTEGRITEIT¹¹⁷

Het belang van de hiervoor beschreven individuele onafhankelijkheid van de rechter is met name dat deze een voorwaarde vormt voor onpartijdigheid. In zijn rede over onafhankelijkheid betoogde Franken onder andere: ‘(...) de onafhankelijkheid is geen doel op zichzelf, maar een noodzakelijke voorwaarde voor het bestaan van onpartijdigheid. Slechts een onafhankelijke rechter kan onpartijdig zijn en het vertrouwen van de burger verwerven’.¹¹⁸

Rechters behoren zonder vooringenomenheid en zonder aanzien des persoons te oordelen en alles achterwege te laten waardoor de onpartijdigheid in gevaar zou komen of zelfs maar de schijn van partijdigheid zou kunnen worden opgewekt. Een rechter behoort bij de behandeling van een rechtszaak onpartijdig te zijn. Gaat het bij onafhankelijkheid om de relatie tot andere staatsmachten, bij onpartijdigheid gaat het om de relatie tot de procespartijen.

In de jurisprudentie wordt een onderscheid gemaakt tussen subjectieve en objectieve onpartijdigheid.¹¹⁹ Subjectieve onpartijdigheid heeft betrekking op de persoonlijke instelling van de rechter. Hier geldt als criterium dat een rechter moet worden vermoed uit hoofde van zijn aanstelling onpartijdig te zijn, tenzij zich een uitzonderlijke omstandigheid voordoet die een zwaarwegende aanwijzing oplevert voor het oordeel of de vrees dat een rechter jegens een rechtzoekende vooringenomen is. Die vrees voor subjectieve partijdigheid van de rechter moet dan wel objectief gerechtvaardigd zijn.¹²⁰ Een willekeurig voorbeeld illustreert de toetsing van de subjectieve onpartijdigheid van de rechter in casu. In zijn arrest van 16 november

¹¹⁴ Vranken 2005.

¹¹⁵ Ras 1989, p. 1242-1244.

¹¹⁶ Afscheidsrede gepubliceerd in *Trema* 1995, p. 255 e.v.

¹¹⁷ Zie hierover bijvoorbeeld Hermans 2000, p. 23-29 en Hermans 1998, p. 301-307.

¹¹⁸ Franken 1997.

¹¹⁹ EHRM 1 oktober 1982, Series A, no. 53 (Piersack) en EHRM 24 mei 1989, Series A, no. 154 (Hauschildt); ook in *NJ* 1990, 627. Zie verder Groenhuijsen 1993, p. 57-60.

¹²⁰ EHRM 26 oktober 1984, *NJ* 1988, 744.

1999 besliste de Hoge Raad dat indien iemand die officier van justitie is in hetzelfde parket als waar de vervolgende officier optreedt als rechter, zulks een zwaarwegende aanwijzing oplevert dat die rechter jegens de verdachte vooringenomenheid koestert, althans dat de bij de verdachte dienaangaande bestaande vrees objectief gerechtvaardigd is.¹²¹

Bij de toets op objectieve onpartijdigheid gaat het om feiten of omstandigheden die, ongeacht de persoonlijke instelling van de rechter, grond geven te vrezen dat een rechter partijdig is. Hierbij is ook de schijn van partijdigheid van belang.¹²² De objectieve onpartijdigheid blijkt onder andere ook uit waarborgen in de nationale wetgeving. Ik noem hier de met wettelijke waarborgen omklede benoemingsprocedure, de mogelijkheid tot verschoning en wraking van rechters en de zogenaamde incompatibiliteiten (in de Wrra staat een aantal onverenigbare functies genoemd).¹²³

Tendensen in de samenleving wijzen er op dat de onpartijdigheid van rechters minder vanzelfsprekend wordt aanvaard. Naast de vele geluiden in de media, over schijn van partijdigheid van rechters¹²⁴, refereer ik bijvoorbeeld aan het rapport 'Integriteit rechterlijke macht' waarin de 'verontruste burgers' die dit rapport hebben geschreven de integriteit van rechters ter discussie stellen.¹²⁵ Er is volgens hen sprake van verstengeling van belangen door bijvoorbeeld nevenfuncties van rechters in het bedrijfsleven of bij verzekeringsmaatschappijen. Dit rapport heeft er onder andere toe geleid dat de Minister van Justitie onderzoek heeft laten instellen

¹²¹ HR 16 november 1999, *NJ* 2000, 335. Zie ook HR 30 juni 2000, *NJB* 2000, p. 1400, nr. 170C (advocaat als rechter-plaatsvervanger).

¹²² Dat ook de kleding van rechters (en griffiers) de schijn van partijdigheid kan wekken laat de Zwolse 'hoofddoek-kwestie' zien. Het ging i.c. om de weigering van rechtbank Zwolle om een Turkse vrouw vanwege haar hoofddoek aan te stellen als waarnemend griffier. Volgens de Zwolse rechtbank doet het dragen van een hoofddoek tijdens openbare zittingen afbreuk aan de onpartijdige uitstraling van de rechterlijke macht ('Hoofddoekjes niet in de rechtbank', *NRC Handelsblad*, 31 augustus 2001, p. 1). Zie hierover en over het oordeel van de Commissie gelijke behandeling in deze kwestie onder meer Loenen 2001, p. 851-869. Op 9 juli 2004 publiceerde de centrale redactie rechtspraak.nl dat rechters en griffiers in de rechtszaal geen kledingstukken mogen dragen waaruit een bepaalde culturele of religieuze overtuiging blijkt. Ze mogen in de rechtszaal geen keppel of hoofddoek dragen. Zie: <http://www.rechtspraak.nl/Wat+is+rechtspraak/Rechtspraak+in+maatschappij+en+politiek/Multiculturele+samenleving.htm>

¹²³ Naast de functies genoemd in artikel 44, eerste lid, Wrra (de zogenaamde absolute incompatibiliteiten) gaat het hierbij ook om activiteiten die naar hun aard onverenigbaar zijn met het uitoefenen van een rechtersfunctie omdat zij een schijn van partijdigheid oproepen. Zie hierover Franken 1997.

¹²⁴ Een zeer kleine greep uit publicaties in de media: 'Verdachte Clickfonds wil andere rechter', J. Oranje, *NRC Handelsblad*, 2 oktober 2001, p. 18; 'Nevenfuncties Hoge Raad liggen gevoelig', F. Kuitenbrouwer, *NRC Handelsblad*, 17 maart 2000, p. 7; 'Bijbaan van rechter beter registreren', Redactie, *NRC Handelsblad*, 10 oktober 2000, p. 3; 'Rechters horen niet in de senaat', C. Banning, J. Oranje, *NRC Handelsblad*, 31 maart 2007 en 'Klassenjustitie', Redactie, *Staatscourant*, 5 oktober 2001, p. 7.

¹²⁵ Burhoven Jaspers, Ruijs, Rem, en Van der Vaart 1996. Zie over dit rapport ook De Werd 1997, p. 101-105.

naar nevenfuncties van rechters.¹²⁶ Tevens is in 2002 het rapport ‘Schijn van partijdigheid rechters’ uitgebracht. Doelstelling van het onderzoek is onder andere inzicht te krijgen in de aard en omvang van (schijn van) partijdigheid van rechters en inzicht krijgen in de mate waarin bepaalde (neven)functies onverenigbaar worden gevonden met het ambt van rechter.¹²⁷

5.4.1.1 (Wettelijke) instrumenten en rechterlijke onpartijdigheid

WRAGING EN VERSCHONING

Wraking en verschoning zijn wettelijke instrumenten om de rechterlijke onpartijdigheid te waarborgen.¹²⁸ Sinds 1994 is het criterium dat een rechter kan worden gewraakt op grond van feiten en omstandigheden waardoor de rechterlijke onpartijdigheid schade zou kunnen lijden.¹²⁹ Het voldoen aan de kennisgevingsplicht inzake nevenbetrekkingen (artikel 44, lid 2, Wrra) is van belang voor een effectief gebruik van het wrakingsinstrument.¹³⁰ Verschoning is de wettelijke mogelijkheid van een rechter te verzoeken zich te mogen onttrekken aan een bepaalde zaak wegens feiten en omstandigheden waardoor de rechterlijke onpartijdigheid schade zou kunnen lijden.¹³¹

Om een uniforme rechtstoepassing door gerechtsbesturen en wrakingskamers te bevorderen, hebben de rechtbanken en de gerechtshoven een wrakingsprotocol vastgesteld.¹³² (Het protocol bindt de gerechten niet rechtstreeks; de gerechtsbesturen kunnen voor het eigen gerecht een protocol vaststellen.) De CRvB, het CBB en de ABRvS hebben een eigen wrakingsregeling. De Raad heeft in juni 2008 het themadossier ‘Wraking’ toegevoegd aan zijn website. Het dossier legt onder andere uit wat wraking is en wanneer, waarom en hoe er gewraakt kan worden.¹³³

REGISTRATIE EN OPENBAARHEID VAN NEVENFUNCTIES

Het registreren van nevenfuncties oftewel nevenbetrekkingen is al sinds 1 januari 1997 verplicht.¹³⁴ Door de presidentenvergadering is in 2002 een leidraad vastge-

¹²⁶ Doel van het onderzoek is het stimuleren van het debat, via een inventarisatie van de nevenfuncties die rechters vervullen en een inventarisatie van opvattingen over de toelaatbaarheid van die nevenfuncties. Eshuis en Dijkhoff 2000.

¹²⁷ Ter Voert en Kuppens 2002. Zie over dit rapport ook Kuijer 2002, p. 2089-2093.

¹²⁸ De Wetboeken van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv) en van Strafvordering (Sv) en de Algemene wet bestuursrecht (Awb) kennen een vrijwel eenvormige regeling met betrekking tot wraking en verschoning. Zie de artt. 36-41 Rv, 512-518 Sv en 8:15-8:20 Awb.

¹²⁹ Artikelen 512 Sv, 36 Rv en 8:15 Awb.

¹³⁰ De Werd (2002, p. 51-56) vraagt zich af of het instituut van de wraking het meest geschikte rechtsmiddel is om de vermeende onpartijdigheid van de rechter aan de kaak te stellen.

¹³¹ Art. 40 Rv, 517 Sv en 8:19 Awb.

¹³² Het wrakingsprotocol is gebaseerd op de ‘Aanbeveling inzake afhandeling wrakingsverzoeken’ van de NVvR van 23 januari 2001 en bevat een nadere uitwerking ervan. Aanbeveling wrakingsprotocol gerechtshoven en rechtbanken, *Trema* 2007, p. 4-9.

¹³³ <http://www.rechtspraak.nl/Actualiteiten/Themadossiers/Wraking.htm/>

¹³⁴ *Sib.* 1996, 590 (artikel 44, tweede en derde lid van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren (Wrra)).

steld, waarin staat vermeld welke functies moeten worden geregistreerd.¹³⁵ Ter bevordering van de openheid en daarmee de rechterlijke onpartijdigheid en integriteit, worden de nevenfuncties van rechters en raadsheren op www.rechtspraak.nl geplaatst. In 2000 bleek uit onderzoek dat de regeling inzake nevenbetrekkingen en de registratie hiervan niet toereikend is. De nevenfunctieregisters worden niet altijd optimaal ingevuld en geactualiseerd waardoor de registers niet altijd voldoende relevante gegevens bevatten die nodig zijn om te kunnen oordelen of de onafhankelijkheid of onpartijdigheid van de rechter in het geding is.¹³⁶

In 2004 is het wetsvoorstel Wijziging van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren met enkele aanvullingen op de regeling inzake de nevenbetrekkingen van rechterlijke ambtenaren en rechterlijke ambtenaren in opleiding gedurende de binnenstage aanhangig gemaakt.¹³⁷ Hierin wordt een wijziging van artikel 44 Wra en een nieuw artikel 44a Wra voorgesteld. Met de beoogde wijziging zal het register voortaan ook de kennisgevingen bevatten dat geen nevenbetrekkingen worden vervuld. Uitgangspunt bij de regeling van nevenbetrekkingen is dat het tot de verantwoordelijkheid van de rechterlijke ambtenaar zelf behoort om te beoordelen of een nevenbetrekking verenigbaar is met zijn ambt.¹³⁸ Daarnaast heeft de functionele autoriteit of, ten aanzien van de met rechtspraak belaste rechterlijke ambtenaren, de president een toetsingsrol bij de aanvaardbaarheid van nevenbetrekkingen.¹³⁹ Tevens wordt voorgesteld om disciplinaire maatregelen te kunnen nemen indien een rechterlijke ambtenaar zich schuldig maakt aan het niet melden van nevenfuncties. Het nieuw voorgestelde artikel 44a Wra bevat regels over de gegevens die gemeld moeten worden en bepalingen over de openbaarmaking van nevenbetrekkingen.¹⁴⁰ De voorgenomen wijziging van de Wra strekt ertoe om duidelijke richtlijnen betreffende de toelaatbaarheid van nevenbetrekkingen en de openbaarmaking van de gegevens betreffende deze nevenbetrekking uit te vaardigen. Doel van het wetsvoorstel is het vergroten van de openbaarheid en transparantie rond nevenbetrekkingen van rechters om daarmee het vertrouwen in de onafhankelijkheid, onpartijdigheid en integriteit van de rechterlijke macht te bevorderen.¹⁴¹

Het College bescherming persoonsgegevens (CBP) constateerde in zijn advies inzake bovengenoemd wetsvoorstel dat het openbare register op www.rechtspraak.nl niet volledig is en dat de feitelijke situatie van het register dus niet in overeenstemming is met artikel 11, tweede lid van de Wet bescherming persoonsgege-

¹³⁵ Ter Voert en Kuppens 2002, bijlage 12 *Leidraad registratie nevenfuncties*.

¹³⁶ Eshuis en Dijkhoff 2000.

¹³⁷ *Kamerstukken II* 2004/05, 29 937, nrs. 1-2.

¹³⁸ *Kamerstukken II* 2005/06, 29 937, nr. 5.

¹³⁹ Niet iedere aan hem gemelde nevenbetrekking behoeft uitdrukkelijk goedkeuring. Slechts indien hij de uitoefening van een bepaalde nevenbetrekking ongewenst acht, zal hij dit aan betrokkene meedelen. *Kamerstukken II* 2004/05, 29 937, nr. 3, p. 8.

¹⁴⁰ Openbaarmaking van bepaalde gegevens over een nevenbetrekking is noodzakelijk om in concrete gevallen een goed inzicht te kunnen verkrijgen in mogelijke belangenverstrengeling en de schijn van partijdigheid. *Kamerstukken II* 2004/05, 29 937, nr. 3, p. 13.

¹⁴¹ Het wetsvoorstel was in september 2009 nog aanhangig bij de Eerste Kamer.

vens.¹⁴² Op advies van onder andere het CBP is de plicht tot jaarlijkse actualisering van het register in het wetsvoorstel opgenomen.¹⁴³

LEIDRAAD ONPARTIJDIGHEID

De Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak en de vergadering van presidenten van rechtbanken en appelcolleges hebben in 2004 een 'Leidraad Onpartijdigheid' vastgesteld.¹⁴⁴ (Het betreft uitdrukkelijk een initiatief van de beroepsgroep zelf ter vergroting van het bewustzijn van onpartijdigheid binnen de beroepsgroep.) De Leidraad is tot stand gekomen mede naar aanleiding van de discussie die er binnen de rechterlijke macht was ontstaan omtrent integriteit, nevenfuncties en gedragscodes en het onderzoeksrapport 'Schijn van partijdigheid rechters'.¹⁴⁵ Uit dit rapport bleek dat er binnen de rechterlijke macht draagvlak is voor het tot stand brengen van zo'n leidraad onpartijdigheid.

De Leidraad biedt de individuele rechter een hulpmiddel (een toetsingskader) bij de beoordeling van zijn (on)partijdigheid in een concrete zaak en heeft als doel de rechter en de gerechten aan te zetten tot permanente alertheid om de rechterlijke onpartijdigheid te waarborgen. De Leidraad moet de rechter stimuleren om zich af te vragen of zijn optreden ook daadwerkelijk bij de rechtzoekende en de samenleving het beeld van de onpartijdige rechter oproept. In de Leidraad gaat het om toetsing van de (on)partijdigheid van de rechter. Deze toetsing door de rechter *zelf* kan leiden tot terugtrekking of een verzoek om zich te mogen verschonen.¹⁴⁶ Met uitzondering van twee aanbevelingen, richt de Leidraad zich expliciet tot de individuele rechter. Het betreft een vorm van zelfregulering en bevat daarom niet-bindende aanbevelingen. Het gerecht heeft, gelet hierop, slechts een zeer geringe taak bij de bevordering van de onpartijdigheid. Dit geeft stof tot nadenken: een gemiste kans?¹⁴⁷ Bestaat er voldoende vertrouwen binnen de samenleving om die

¹⁴² Het tweede lid van artikel 11 Wet bescherming persoonsgegevens luidt als volgt: De verantwoordelijke treft de nodige maatregelen opdat persoonsgegevens, gelet op de doeleinden waarvoor zij worden verzameld of vervolgens worden verwerkt, juist en nauwkeurig zijn. Advies van 29 juli 2003 van het College bescherming persoonsgegevens http://www.cbpreweb.nl/downloads_adv/z2003-0837.pdf?refer=true&theme=purple

¹⁴³ *Kamerstukken II* 2004/05, 29 937, nr. 3, p. 16.

¹⁴⁴ De Leidraad heeft een breed draagvlak. Deze wordt onderschreven door de besturen van de rechtbanken en appelcolleges, de president van en de procureur-generaal bij de Hoge Raad, de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak en de Raad voor de Rechtspraak.

¹⁴⁵ Ter Voert en Kuppens 2002.

¹⁴⁶ Terugtrekken is de informele beslissing van een rechter de zaak niet zelf te behandelen op grond van feiten en omstandigheden waardoor de rechterlijke onpartijdigheid schade zou kunnen lijden. Verschonen is de wettelijke mogelijkheid van een rechter te verzoeken zich te mogen onttrekken aan een bepaalde zaak, wegens feiten en omstandigheden waardoor de rechterlijke onpartijdigheid schade zou kunnen lijden (art. 40 Rv, 517 Sv en 8:19 Awb).

¹⁴⁷ Er is destijds wel gepleit voor de mogelijkheid om de Leidraad een meer bindend karakter te geven (bijv. een wettelijke verankering via een AMvB) zodat functionele autoriteiten meer houvast zouden hebben indien rechterlijke ambtenaren onverhoopt moeten worden aangesproken op (niet-) naleving van de Leidraad, *Kamerstukken II* 2004/05, 29 937, nr. 4, p. 2. Een wettelijke verankering werd door de Minister van Justitie noch noodzakelijk noch wenselijk geacht.

onpartijdigheid aan het oordeel van de individuele rechter over te laten of staat de burger daar enigszins sceptisch tegenover? Kan de Leidraad bijdragen aan onder andere het bevorderen van het vertrouwen in de rechtspraak?

De NVvR is voornemens om de Leidraad te evalueren. De Minister van Justitie heeft de NVvR verzocht om bij deze evaluatie aandacht te besteden aan de wijze waarop de Leidraad in de praktijk wordt toegepast alsmede of regelmatig verslag gedaan kan worden van de toepassing van de Leidraad in de praktijk.¹⁴⁸

5.4.1.2 Het rechter-plaatsvervangerschap¹⁴⁹

‘(...)een levensvatbare rechterlijke macht heeft geen plaatsvervangers nodig (...)’.¹⁵⁰

Hoewel deze constatering van Vrieze anders doet vermoeden, zijn er diverse argumenten aan te voeren op grond waarvan het instituut rechter-plaatsvervanger een belangrijke impuls kan geven aan zowel de juridische als de bestuurlijk-organisatorische kwaliteit van de rechtspraak en rechtspleging. Er kan met name gedacht worden aan het ontlasten van de gerechten (rechter-plaatsvervangers leveren een groot aandeel in de productie¹⁵¹), inbreng vanuit verschillende functies en maatschappelijke onderdelen en expertise op een bepaald gebied.¹⁵² De inzet van plaatsvervangers wordt bepaald door het bestuur van het gerecht (artikel 8 Wet RO en artikel 5 Wrra). Opmerkelijk is dat er geen wettelijke restricties zijn aan de inzet van plaatsvervangers.

Het rechter-plaatsvervangerschap heeft echter ook een keerzijde.¹⁵³ Het instituut plaatsvervanger speelt de laatste jaren een rol in de maatschappelijke discussie over de onpartijdigheid van de rechter (het kan voorkomen dat het gelijktijdig uitoefenen van functies met zich brengt dat de indruk ontstaat dat er sprake is van belangenverstrengeling). Mede naar aanleiding daarvan heeft de Raad in 2003 een tijdelijk plaatsvervangerschap voorgesteld; plaatsvervangers worden voor een periode van vier jaar benoemd.¹⁵⁴ Daarnaast dient er een gedragscode te komen waarin

Naar de mening van de minister geeft de inhoud van de leidraad blijk van een toereikend zelfregulerend vermogen op dit gebied, *Kamerstukken II* 2005/06, 29 937, nr. 5, p. 4.

¹⁴⁸ *Kamerstukken II* 2005-06, 29 937, nr. 8. Deze evaluatie had in 2008 nog niet plaatsgevonden.

¹⁴⁹ Zie over de positie en de rol van de rechter-plaatsvervanger o.a. Eskes en De Groot-van Leeuwen 1996, p. 197-201 en Ingelse 1996a, p. 632-636.

¹⁵⁰ Vrieze 2007, p. 345-346.

¹⁵¹ In 1999 heeft de toenmalige Minister van Justitie er zelfs van afgezien om een conceptwetsvoorstel (*Kamerstukken II* 1997/98, 25 600 VI, nr. 12) dat beoogde advocaten niet meer in te zetten als rechter-plaatsvervanger in hun eigen arrondissement in te dienen omdat de inzet van plaatsvervangers noodzakelijk werd geacht vanwege capaciteitsproblemen bij de rechterlijke macht, *Kamerstukken II*, 1998/99, 26 352, nr. 3.

¹⁵² In protocollen die de gerechten hebben opgesteld ten behoeve van de inzet van plaatsvervangers wordt vermeld dat plaatsvervangers worden aangetrokken wegens hun specifieke en specialistische kennis en afkomstig zijn uit bijvoorbeeld de advocatuur, het wetenschappelijk onderwijs en het ministerie van Justitie.

¹⁵³ Zie over de gevaren van de inzet van advocaten als plaatsvervanger Ingelse 1996a, p. 632-636.

¹⁵⁴ *Kamerstukken II* 2003/04, 29 200 VI, nr. 122.

een aantal relevante aspecten over de inzet van rechters- en raadsheren plaatsvervangers is geregeld. Door de aanstelling van rechters- en raadsheren plaatsvervangers nog slechts tijdelijk mogelijk te maken in combinatie met een gedragscode kan naar het oordeel van de Raad voldoende tegenwicht worden geboden tegen de schijn van belangenvermenging.¹⁵⁵

Bij amendement op het wijzigingsvoorstel van de Wrra heeft De Wit zelfs voorgesteld om advocaten, om iedere schijn van partijdigheid te vermijden, niet tevens als rechter-plaatsvervanger werkzaam te laten zijn.¹⁵⁶ Blijkens het advies van de Raad voor de rechtspraak over dit amendement wordt door de gerechten gewezen op het verlies van specifieke deskundigheid in geval van uitsluiting van advocaten van het rechter-plaatsvervangerschap. Bovendien wordt aangegeven dat een algeheel verbod voor advocaten tot (soms onoverkomelijke) capaciteits- en roosterproblemen zal leiden bij een aantal gerechten.¹⁵⁷ De Raad van State is in zijn advies niet overtuigd van de opportuniteit van het amendement.¹⁵⁸

5.4.1.3 Een gedragscode voor rechters?¹⁵⁹

Nederland kent wel al een gedragscode voor onder andere advocaten en notarissen, voor rechters (nog) niet. Ook voor het openbaar ministerie is een code vastgesteld. In het buitenland zijn dergelijke gedragscodes voor rechters niet onbekend. Italië heeft als enige een formele gedragscode voor rechters. Hoewel enkele gerechten een gedragscode hebben opgesteld waarbij onderwerpen aan de orde komen als nevenactiviteiten, omgaan met vertrouwelijke informatie en de schijn van partijdigheid, kent Nederland (nog) geen landelijke gedragscode voor rechters.

Er bestaat dus nog geen gedragscode voor rechters, maar naast bepaalde wettelijke regels neergelegd in de Wrra¹⁶⁰ en de in een bijlage bij die wet vervatte ambtseed waarnaar artikel 1g Wrra verwijst, dienen rechters zich ook aan ongeschreven waarden en normen te houden (die ongeschreven waarden en normen zijn overigens voor de samenleving weinig transparant). Een gedragscode voor rechters kan enerzijds gezien worden als instrument ter waarborging van de onpartijdigheid. Anderzijds strekt een gedragscode ertoe de transparantie van de rechterlijke organisatie en daarmee het maatschappelijk vertrouwen in de rechtspraak te bevorderen.¹⁶¹

Naar aanleiding van de uitkomsten van het WODC-onderzoek Nevenfuncties zittende magistratuur¹⁶² heeft de toenmalige Minister van Justitie de rechtsprekende

¹⁵⁵ *Begroting Raad voor de rechtspraak 2005*, p. 15.

¹⁵⁶ *Kamerstukken II 2006/07*, 29 937, nr. 14.

¹⁵⁷ Advies van de Raad voor de rechtspraak, 31 augustus 2007 (niet gepubliceerd).

¹⁵⁸ *Kamerstukken II 2007/08*, 29 937, nr. 16, p. 5.

¹⁵⁹ Zie hierover o.a. Vrieze 2005, p. 139-150 en Remmelink 1995, p. 358-364.

¹⁶⁰ Ingevolge art. 46c en 46d Wrra kan de Hoge Raad de disciplinaire maatregel van ontslag opleggen indien de rechterlijke ambtenaar *door handelen of nalaten ernstig nadeel toebrengt aan de goede gang van zaken bij de rechtspraak of het in haar te stellen vertrouwen* (mijn curs.).

¹⁶¹ Over een transparante organisatie en het vertrouwen van de burger in de rechtspraak, zie hoofdstuk 7, paragraaf 7.2.3.

¹⁶² Eshuis en Dijkhoff 2000.

macht al in 2000 in overweging gegeven een integriteitscode op te stellen. Mede aan de hand van een integriteitscode kunnen onder andere regels worden opgesteld voor het benoemen van rechter-plaatsvervangers; kan een toetsingskader worden ontwikkeld voor het beoordelen van nevenfuncties en kan beleid worden ontwikkeld inzake de toedeling van zaken.¹⁶³

Is het gewenst dan wel noodzakelijk dat er in Nederland een gedragscode voor rechters komt of hebben we afdoende (wettelijke) instrumenten voorhanden (waaronder de instituten wraking en verschoning)?¹⁶⁴ De Leidraad Onpartijdigheid en de Leidraad registratie nevenfuncties worden vaak beschouwd als een vorm van gedragscode. Volgens Loth is de Leidraad Onpartijdigheid te beperkt van opzet en inhoud om te kunnen spreken van een gedragscode.¹⁶⁵ Met Brenninkmeijer ben ik van mening dat, gegeven het streven naar professionaliteit en kwaliteit van de rechtspraak en rechtspleging, er een gedragscode voor de rechter dient te komen. Een gedragscode zou aanvullend kunnen werken op de waarborgen zoals deze zijn vastgelegd in het constitutionele, het institutionele en het procesrecht, en het internationale recht, aldus Brenninkmeijer.¹⁶⁶

In samenwerking met de gerechtsbesturen ontwikkelt de Raad een gedragscode voor alle medewerkers binnen de rechterlijke organisatie.¹⁶⁷ Afgaande op de documenten van de Raad lijkt het ontwikkelen van een gedragscode tamelijk lastige materie. Volgens het Jaarplan Rechtspraak 2007 is de gedragscode begin 2007 gereed.¹⁶⁸ Het Jaarverslag 2007 meldt dat publicatie van de gedragscode in 2008 wordt verwacht.¹⁶⁹ De jaardocumenten nadien maken echter geen melding meer over de eventuele voortgang ten aanzien van het ontwikkelen van een gedragscode.¹⁷⁰

¹⁶³ 'Registratie nevenfuncties rechters moet beter', *NJB* 2000, p. 1854-1855 en brief van de Minister van Justitie van 9 oktober 2000 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer <http://www.njb.nl/website/data/actuadoc/adl004102.pdf>

¹⁶⁴ Mede gelet op de transparantie van de rechterlijke organisatie en daarmee het maatschappelijk vertrouwen in de rechtspraak laat het 'incident Willems' uit 2007 (waarbij de integriteit van de voorzitter van de Ondernemingskamer van het gerechtshof Amsterdam in het geding was) zien dat een gedragscode voor rechters wellicht gewenst is. Opmerkelijk in deze kwestie is dat de president van het betreffende gerechtshof aangeeft: 'dat met mr. Willems een gedragslijn voor de toekomst is afgesproken.'
<http://www.rechtspraak.nl/Actualiteiten/President+van+het+gerechtshof+Amsterdam+niet+eens+met+kwalificatie+snoepreije+voor+mr.+Willems.htm> Zie over deze kwestie ook Hermans 2007b, p. 361-362.

¹⁶⁵ Loth 2004, p. 201.

¹⁶⁶ Brenninkmeijer 2002b, p. 84-91. Vgl. ook Remmelink 1995, p. 358-364 en Vrieze 2002, p. 66-77.

¹⁶⁷ *Jaarplan Rechtspraak 2006*, p. 10.

¹⁶⁸ *Jaarplan Rechtspraak 2007*, p. 9.

¹⁶⁹ *De Rechtspraak, Jaarverslag 2007*, p. 6.

¹⁷⁰ Uit navraag in maart 2009 bij de afdeling voorlichting van de Raad hierover blijkt dat de consultatieronde over de conceptgedragscode nog niet is afgerond. Publicatie van de gedragscode is volgens de Raad in de loop van 2009 te verwachten. Een concept van 'Gedragsregels Rechtspraak' is al wel kritisch door Hermans (2009, p. 126-128) becommentarieerd.

De Raad ontwikkelt zoals gezegd een gedragscode voor alle medewerkers binnen de rechterlijke organisatie. De vraag die te dezen kan worden gesteld is of het bij het ontwikkelen van een gedragscode niet van belang is om onderscheid te maken tussen rechterlijke ambtenaren en gerechtsambtenaren? Dient er, gelet op de aard van de taak van de rechter, in aanvulling op de gedragscode voor alle medewerkers een eigen, specifieke gedragscode voor rechterlijke ambtenaren te komen?¹⁷¹ Wellicht zou de Amerikaanse ‘Codes of Conduct’, waarbij wordt onderscheiden in ‘administrative responsibilities’ en ‘adjudicative responsibilities’ daarvoor een aanknopingspunt kunnen bieden.¹⁷²

5.4.2 *Deskundigheid en vakmanschap; practical wisdom*

‘Are good judges born, or can they be made?’

(...) This study poses two answers to the classic nature/nurture debate as it applies to judicial education; first good judges can be made; but second, they make themselves through learning, rather than being taught.’

– L. Armytage, 1996¹⁷³

Bij het element deskundigheid gaat het, net als bij het element onpartijdigheid om de persoon van de rechter. Deskundigheid en vakmanschap richten zich op de persoonlijke eigenschappen en de professionele kwaliteit van de rechter. Wat is een ‘goede’ rechter? Sir Igor Judge, president van de Queen’s Bench Division van het High Court of Justice van Engeland en Wales zei het volgende over de eigenschappen van een goede rechter:

‘To be a good judge we need many attributes. We need to be intelligent, knowledgeable about the law but wise about the ways of the world, sensitive to others from different backgrounds to our own, fair and openminded and balanced, independent in spirit, courageous to do what we believe to be right even when that will be unpopular, whether with politicians, the executive, or the media, but to all these ingredients and others, I highlight judicial modesty and judicial humility.’¹⁷⁴

¹⁷¹ Verschillende gedragscodes binnen een organisatie is niet ondenkbaar. De memorie van toelichting noemt als voorbeeld de situatie bij het ministerie van Financiën. Het ministerie beschikt over een gedragscode waarin gedragsregels voor alle medewerkers van het ministerie zijn opgenomen. De Belastingdienst, die als uitvoeringsorganisatie anders van aard is dan de andere dienstonderdelen binnen het ministerie, kent een eigen gedragscode. *Kamerstukken II* 2003/04, 29 436, nr. 3, p. 4.

¹⁷² Loth 2003, p. 247-256.

¹⁷³ Armytage 1996.

¹⁷⁴ Judge 2007, p. 7.

De individuele rechter is de professional bij uitstek binnen de rechterlijke organisatie.¹⁷⁵ De deskundigheid ziet, mede gelet op onder andere bovenstaand citaat, niet slechts op de juridisch *inhoudelijke* professionaliteit van de rechter maar omvat ook vaardigheden. Volgens de meerderheidsopvatting is de rechter een generalist, die kennis heeft van alle rechtsgebieden en als zodanig niet over specifiek inhoudelijke kennis hoeft te beschikken in de voorliggende zaak. Alle rechters dienen in principe over dezelfde vaardigheden te beschikken, aldus Van der Doelen. Door periodiek tussen sectoren te rouleren¹⁷⁶, bouwt de rechter een brede juridische expertise op, terwijl door veel zittingen te doen de benodigde praktische wijsheid wordt verworven. Van der Doelen duidt deze opvatting aan als de ‘Generalistendoctrine’.¹⁷⁷ Het is uiteraard wel van belang dat rechters zich zo snel mogelijk de vakinhoudelijke kant op het betreffende terrein binnen de sector eigen maken.¹⁷⁸ Een gedegen voorbereiding op de zitting (een rechter moet goed beslagen ten ijs komen) en een professionele houding tijdens de zitting maken tevens onderdeel uit van die deskundigheid.¹⁷⁹ Daarnaast dient het geschilbeslechtend vermogen van de rechter, hier te verstaan als vakmanschap, een omvang van betekenis te hebben; het gaat om een hoog niveau van ‘maatwerk’.¹⁸⁰ Doortastendheid, verbeeldingskracht (het vermogen om zich de verschillende alternatieven en de consequenties voor de verschillende partijen voor te stellen) en voortvarendheid tijdens de verdere totstandkoming van het product, uitmondend in een overtuigende rechterlijke uitspraak maken deel uit van dat vakmanschap. Deze ‘practical wisdom’¹⁸¹ (het geoefende oog van de ‘vakman’ om te zien wat de omstandigheden eisen en daarnaar te handelen – oordeelsvorming) is een vorm van kennis die niet zonder meer overdraagbaar is, maar die alleen in een leerproces van ‘learning by doing’ kan worden verworven en moet worden onderhouden, aldus Loth.¹⁸² De notie van praktische wijsheid werd reeds door Aristoteles genoemd:

¹⁷⁵ Zonder daarmee te willen zeggen dat het niet-rechterlijk personeel binnen de organisatie niet op een professionele manier met hun verantwoordelijkheden omgaat.

¹⁷⁶ In het algemeen plegen rechters na verloop van tijd te rouleren tussen ten minste twee sectoren van hun gerecht. Artikel 6, derde lid, Besluit orde van dienst gerechten bepaalt dat een rechter, indien hij dit wenst, niet langer dan vier achtereenvolgende jaren zitting heeft in dezelfde sector.

¹⁷⁷ Van der Doelen 2000, p. 153–160.

¹⁷⁸ Ik ben me bewust van de discussies die steeds weer gevoerd worden over of en in hoeverre rechters gespecialiseerd zouden moeten zijn. Het is binnen deze context echter niet de bedoeling om deze discussie hier voort te zetten.

¹⁷⁹ Het kunnen luisteren wordt door Ras (1988, p. 331–333) bijvoorbeeld als een essentiële eigenschap voor rechters aangemerkt. Aspecten van deskundigheid zijn, in het kader van kwaliteit van dienstverlening, ook terug te vinden in hoofdstuk 7, met name paragraaf 7.4.1.

¹⁸⁰ Het voert binnen het kader van dit onderzoek te ver om aandacht te besteden aan psychologische verhandelingen rondom de totstandkoming van de rechterlijke besluitvorming en het innerlijk besluitvormingsproces. Ik verwijs daarvoor bijvoorbeeld naar Van Koppen, Hessing en Crombag 1997. Zie verder over rechterlijke oordeelsvorming Hartendorp 2008.

¹⁸¹ Zie hierover ook Hol 1999, p. 343–348 en Hol en Loth 2001, p. 9–57.

¹⁸² Loth 1999, p. 242–248.

'Young people can become mathematicians and geometers and wise in things of that sort: but they do not appear to become people of practical wisdom. The reason is that practical wisdom is of the particular, which becomes graspable through experience, but a young person is not experienced. For a quantity of time is required for experience.'¹⁸³

Onder deskundigheid dienen ook de communicatieve vaardigheden van de rechter te worden begrepen. Het gaat dan om de communicatie en interactie tussen rechter en procespartijen.¹⁸⁴ Met name in het strafrecht is uitgebreid onderzoek verricht naar de communicatie en interactie tussen rechter en verdachte.¹⁸⁵

In opdracht van de rechtbank Utrecht werd in 2006 een onderzoek uitgevoerd naar de wijze waarop de communicatie tussen rechters en justitiabelen ter zitting verloopt en hoe de zittingen worden beleefd en beoordeeld door de procespartijen en hun rechtshelpers.¹⁸⁶ Uit het onderzoek komt onder meer naar voren dat partijen zich tekort gedaan voelen als zij te maken krijgen met een rechter die (in de perceptie van de justitiabele) slecht luistert, zijn zaken niet kent of zijn aandacht ongelijk verdeelt. Deze bevindingen zijn met name ook relevant binnen het klantgericht perspectief op microniveau (zie hoofdstuk 7, paragraaf 7.4.1).

5.4.2.1 Instrumenten ter bevordering van deskundigheid

Op grond van het voorgaande kan gesteld worden dat deskundigheid en vakmanschap onmiskenbaar als belangrijke elementen van juridische kwaliteit kunnen worden aangemerkt.¹⁸⁷ Het is daarbij van belang om die deskundigheid en dat vakmanschap blijvend te professionaliseren en op peil te houden. Maatschappelijke, politieke en wetenschappelijke ontwikkelingen en de gevolgen daarvan voor de rechtspraak, voltrekken zich in een snel tempo; (bij)scholing is noodzaak. Zowel het kabinet als de Raad onderschrijven het belang van professionaliteit in kennis en vaardigheden van de rechter.¹⁸⁸

Uit het Rapport *Visitatie Gerechten* komt naar voren dat het besef van de noodzaak deskundigheid op peil te houden bij alle gerechten aanwezig is. Echter een duidelijke structuur in de wijze waarop deskundigheid wordt bewaakt en bevorderd is bij de meeste gerechten nog onvoldoende ontwikkeld.¹⁸⁹

¹⁸³ Aristoteles, *EN* 1142a 12-16.

¹⁸⁴ Bejegening door de rechter maakt uiteraard ook deel uit van die interactie. Meer hierover in hoofdstuk 7 in de context van het klantgericht kwaliteitsperspectief.

¹⁸⁵ Ik noem hier Van Dijk 1985 en Bal 1988.

¹⁸⁶ Ippel en Heeger-Hertter 2006.

¹⁸⁷ Deskundigheid is binnen de rechterlijke organisatie een belangrijk thema. Deskundige rechtspraak wordt als een van de doelstellingen in de Agenda van de Rechtspraak 2008-2011 gepresenteerd. Het gaat daarbij vooral om het bevorderen van vakbekwaamheid en deskundigheid van zowel het individu als de organisatie. *Agenda van de rechtspraak 2008-2011*, p. 21.

¹⁸⁸ *Kamerstukken II* 2003/04, 29 279, nr. 1 en *Agenda van de Rechtspraak 2008-2011*. Al eerder de *Agenda van de Rechtspraak 2005-2008* en *Agenda voor de rechtspraak 2002-2005*.

¹⁸⁹ *Rapport Visitatie Gerechten* 2006, p. 63.

In het vervolg van deze paragraaf wordt aandacht besteed aan instrumenten ter bevordering van de deskundigheid van de individuele rechter; te weten specialisatie, permanente educatie, intervisie en jurisprudentieoverleg.

SPECIALISATIE VAN RECHTERS

In de praktijk zijn tegengestelde geluiden te beluisteren over (meer) gespecialiseerde rechters variërend van: een gespecialiseerde rechter is geen rechter, tot minder rouleren en meer specialiseren.¹⁹⁰ Volgens De Groot-van Leeuwen en Van Steenbergen overlappen de overwegingen voor en tegen specialisatie elkaar gedeeltelijk. Zij betreffen met name efficiëntie en kwaliteit. Waar specialisten een grote kennis van specifieke rechtsgebieden hebben, lopen zij het gevaar de kennis die zij nodig hebben voor de rechtsgebied-overschrijdende zaken te ontberen. Daarbij komt dat specialisten aan efficiëntie winnen, maar aan kwaliteit kunnen inboeten doordat zij tegenspraak moeilijker toelaten dan rechters die zichzelf als generalist beschouwen.¹⁹¹

Ook elders wordt onder meer gesteld dat verdergaande specialisatie de kerncompetenties van rechters (luisteren, interpreteren, analyseren, wegen, motiveren en knopen doorhakken) zou kunnen bedreigen, dat men minder breed inzetbaar is en dat de verschraving die het gevolg kan zijn van specialisatie de kwaliteit van de rechter bedreigt. Guensberg betoogt bijvoorbeeld dat elk lid van de rechterlijke macht vóór alles zijn kerncompetenties op peil dient te houden door verdieping, opleiding en training. Pas daarna bestaat de plicht tot onderhoud van minder of meer gespecialiseerde juridische kennis.¹⁹²

Ondanks dat specialistische kwaliteit en generalistische kwaliteit met elkaar op gespannen voet staan is specialisatie niet weg te denken. Het betreft dan grotendeels vormen van geïnstitutionaliseerde specialisatie ingegeven door wettelijke concentratie van rechtspraak. De wetgever heeft op tal van specifieke terreinen exclusieve bevoegdheden toegekend aan gerechten, met uitsluiting van de andere (concentratie van rechtspraak kan gezien worden als een bijzondere vorm van specialisatie, echter voor specialisatie is concentratie geen noodzakelijke voorwaarde).¹⁹³ Ik noem hier als voorbeelden de Ondernemingskamer ondergebracht bij het gerechtshof Amsterdam, de bijzondere competenties van de rechtbank Rotterdam ten aanzien van onder andere het mededingingsrecht en het financieel toezicht¹⁹⁴, het hoger beroep in de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften bij het gerechtshof Leeuwarden en de specialisatie op deelterreinen van het (economisch) bestuursrecht binnen het CBb. Het instrument concentratie van recht-

¹⁹⁰ Over de voor- en nadelen van concentratie en specialisatie op diverse rechtsgebieden en voor verschillende soorten rechters zie Tromp e.a. 2006. Zie ook Hol en Loth 2002, p. 486-505.

¹⁹¹ De Groot-van Leeuwen en Van Steenbergen 2006, p. 37-50.

¹⁹² Guensberg 2001, p. 41-44.

¹⁹³ Voor een overzicht van bij wet geregelde concentratie (stand van zaken per 21 augustus 2007) zie het rapport *Toedeling Zaakspakketten. Specialisatie, concentratie en kwaliteit van rechtspraak* 2008.

¹⁹⁴ Over de praktische consequenties hiervan voor het gerecht zie Naves 2004, p. 485-486.

spraak komt binnen de context van bestuurlijk-organisatorische kwaliteit in hoofdstuk 6 uitgebreider aan de orde in het licht van toedeling van zaken aan gerechten.

De discussies laten zien dat er verschillend gedacht kan worden over de vraag of specialisatie als instrument kan bijdragen aan het vergroten van de deskundigheid van de rechter.¹⁹⁵ Aan de meerwaarde van vormen van geïnstitutionaliseerde specialisatie zoals in het voorgaande geschetst hoeft evenwel niet te worden getwijfeld.¹⁹⁶

PERMANENTE EDUCATIE¹⁹⁷

Gelet op het microniveau waar de analyse zich met name richt op de individuele rechter als professional, beperk ik me in deze paragraaf tot scholing die de rechterlijke ambtenaren betreft. Hierbij zij opgemerkt dat bij- en nascholing zich uiteraard ook uitstrekt over alle niet-rechterlijk medewerkers binnen een gerecht (hierover meer in hoofdstuk 6, paragraaf 6.2.2).

Bij- en nascholing kunnen de deskundigheid en het vakmanschap van de individuele professional bevorderen.¹⁹⁸ Het gaat dan niet alleen om vakinhoudelijke professionalisering; het actualiseren van kennis in de vorm van jurisprudentie, wet- en regelgeving zowel nationaal als internationaal. Maar ook om bij- en nascholing op andere terreinen zoals mediation, sociale vaardigheden, onderhandelings technieken en cursussen op het gebied van het management. Uit verschillende codes voor rechterlijk gedrag en internationale afspraken¹⁹⁹ blijkt onder andere dat rechters gehouden zijn al het nodige te doen om hun kennis, vaardigheden en persoonlijke eigenschappen vereist voor de ambtsvervulling, te ontwikkelen en onderhouden.²⁰⁰ Zij zijn derhalve verantwoordelijk voor de ontwikkeling en het behoud van een hoog niveau van competentie²⁰¹ en dienen daarvoor de noodzakelijke scholing te volgen.²⁰²

Uit een in 2000 verricht internationaal verkennend onderzoek naar het opleidingsbeleid binnen de rechterlijke organisatie komt onder andere naar voren dat er weinig informatie bekend is over de ervaringen die men met de permanente edu-

¹⁹⁵ Het argument dat in de specialisatiegraad van de advocatuur een noodzaak wordt gezien om ook binnen de rechterlijke macht tot verdergaande specialisatie te komen laat ik hier buiten beschouwing.

¹⁹⁶ Ik merk hierbij op dat verdergaande specialisatie binnen de rechterlijke macht uiteindelijk ook consequenties kan hebben voor het bestuurlijk-organisatorisch kwaliteitsperspectief. Te denken valt aan consequenties van personele, financiële en organisatorische aard. Dit komt in hoofdstuk 6 nog aan de orde. Zie met name hierover ook het eindrapport van de commissie-Van der Winkel *Goede rechtspraak door sterke regio's* 2006.

¹⁹⁷ Zie bijvoorbeeld Armitage 1996 en Bos 2001, p. 356-360.

¹⁹⁸ Uit de NJB-enquête blijkt dat rechters behoefte hebben aan het invoeren van verplichte bij- en nascholing, Bruinsma 2001, p. 1933.

¹⁹⁹ Zie hierover Loth 2003, p. 247-256.

²⁰⁰ Art. 6.3 *Bangalore Draft code of judicial conduct*.

²⁰¹ Art. 1.5 *European Charter on the statute for judges* – Raad van Europa, Straatsburg 1998.

²⁰² Principle V 3g *Principles on the independence, efficiency and role of judges*, The recommendation on the independence, efficiency and role of judges, Comité van ministers 1994.

catie van rechters heeft opgedaan. Er is geen systematisch onderzoek gedaan naar het effect van de permanente educatie.²⁰³ In Nederland had deelname aan permanente educatie tot voor kort een tamelijk vrijblijvend karakter.²⁰⁴

In maart 2006 heeft een – door de Raad ingestelde – Projectgroep²⁰⁵ een advies uitgebracht over de wijze waarop de kwaliteit van de rechtspraak gewaarborgd kan worden door middel van het zeker stellen van permanente educatie.²⁰⁶ Onder permanente educatie verstaat de projectgroep: opleiding met het doel kennis en vaardigheden in de huidige functie op peil te houden en opleiding met het doel kennis en vaardigheden te vergroten (verbreden en/of verdiepen) met het oog op horizontale of verticale loopbaanontwikkeling in samenhang met het competentieprofiel. Teneinde permanente educatie te borgen en in de rechterlijke organisatie te verankeren, adviseert de projectgroep een landelijke (minimum)norm voor permanente educatie in te voeren (30 klokuren per jaar) voor raadsheren, rechters en juridisch medewerkers.²⁰⁷ Het advies is overgenomen door de Raad en de presidentenvergadering.

Aan de gerechtsbesturen wordt de verantwoordelijkheid gelaten zorg te dragen voor de toepassing van deze norm. De gerechten hebben tot eind 2009 om de norm in te voeren.²⁰⁸ Het is daarbij de bedoeling dat individuele afspraken en verantwoording over permanente educatie een plaats krijgen in het jaarlijks verslag van het functionerings- of evaluatiegesprek. Slechts in zeer bijzondere gevallen kan van de norm worden afgeweken. Ter vergroting van het inzicht in behaalde opleidingsuren voor permanente educatie per rechter en juridisch medewerker zal geleidelijk een landelijk registratie- en verantwoordingssysteem worden geïntroduceerd waar gerechten gebruik van kunnen maken.²⁰⁹ Sluitstuk van de verplichting tot deelname aan permanente educatie is volgens Corstens dat deze op den duur ook zal moeten leiden tot toetsing van het kennis- en inzichtniveau.²¹⁰

De invoering van verplichte permanente educatie roept nog een aantal (kritische) vragen op. Wat als binnen een gerecht productieafspraken dreigen niet te worden gehaald? Hoe hard is die norm dan nog en in hoeverre kan men die norm als medewerker afdwingen? In hoeverre kan het belang van kwaliteitsaspecten binnen de organisatie het individuele belang, gericht op kwaliteitsbevordering van het eigen functioneren, terzijde schuiven of een jaar opschuiven omdat het de

²⁰³ Baas 2000.

²⁰⁴ In Frankrijk en Zweden bijvoorbeeld is deelname aan permanente educatie al lange tijd verplicht.

²⁰⁵ De projectgroep bestond uit vertegenwoordigers uit de gerechten en SSR.

²⁰⁶ *Borging permanente educatie voor de Rechtspraak* 2006.

²⁰⁷ Ongeveer 66% van alle medewerkers geeft aan dat men voldoende opleidingen en cursussen kan volgen om hun deskundigheid op peil te houden. Medewerderswaarderingsonderzoeken van de gerechten 2008, p. 9.

²⁰⁸ In 2007 voldoet bij de rechtbanken ruim de helft van de rechters en juridisch medewerkers aan de norm. Bij de gerechtshoven voldoet ruim eenderde van de raadsheren en juridisch medewerkers aan de norm. *De Rechtspraak, Jaarverslag 2007*, p. 42.

²⁰⁹ *Jaarplan Rechtspraak 2008*, p. 9.

²¹⁰ Corstens 2005, p. 1281.

organisatie beter uitkomt? Het risico dat scholing ondergeschikt wordt gemaakt aan het primaire proces is niet ondenkbaar. Er wordt immers door de projectgroep gesteld dat, om enige flexibiliteit in het systeem in te bouwen, de gemiddelde jaarlijkse norm binnen een totaal van drie jaren gehaald moet worden. Daar permanente educatie nog aan het begin staat, valt er nog weinig over te zeggen en moet ik het antwoord op bovenstaande vragen schuldig blijven.

In de notitie 'In het belang van goede strafrechtspraak, voorstellen voor de versterking van de rechterlijke oordeelsvorming in strafzaken'²¹¹ van de Raad wordt onder andere opgemerkt dat deelname aan cursussen van SSR wordt afgezegd wegens tijdgebrek.²¹² Kan, gelet op voorgaande vragen, de invoering van een verplichting tot deelname aan permanente educatie voor dit knelpunt een oplossing bieden?

DE STICHTING STUDIECENTRUM RECHTSPLEGING

De Stichting Studiecentrum Rechtspleging (SSR) – destijds opgericht door vertegenwoordigers van de rechterlijke organisatie – profileert zich als hét opleidingsinstituut van en voor de rechterlijke organisatie. De koers van SSR wordt bepaald door de Raad van Opdrachtgevers bestaande uit de Raad voor de rechtspraak en het College van Procureurs-generaal, en het College van Bestuur. SSR is belast met de uitvoering van het opleidingstraject voor RAO's²¹³ en heeft daarnaast ook een taak als bij- en nascholingsinstituut.

Uit klantwaarderingsonderzoeken blijkt onder meer dat het aantal beschikbare plaatsen en de cursusfrequentie nog als knelpunten worden ervaren door respondenten.²¹⁴ Onder de noemer 'Koers SSR 2005' is gewerkt aan een nieuwe organisatiestructuur waarmee beter tegemoet kan worden gekomen aan de opleidingswensen (er is onder andere een toenemende vraag van ervaren rechters/medewerkers naar vervolg- en verdiepingscursussen). Men kiest daarbij voor een tweeledige structuur. Enerzijds een nationale school voor de magistratuur die zich richt op de initiële opleidingen tot rechter en officier, evenals op functiegerichte cursussen voor gerechts- en parketsecretarissen en administratie. Anderzijds een zelfstandige onderneming die samen met gerechten en parketten invulling gaat geven aan hun opleidingsbeleid; hierin zijn ook onderdelen van de permanente educatie ondergebracht.²¹⁵

In het najaar van 2006 is SSR, reagerend op de norm voor permanente educatie binnen de rechterlijke organisatie, gestart met het project PE 30: dertig uur perma-

²¹¹ <http://www.rechtspraak.nl/Gerechten/RvdR/Publicaties/Rapporten+en+artikelen.htm>.

²¹² Anderzijds geven rechters aan dat zij goed op de hoogte zijn van de laatste ontwikkelingen op hun vakgebied, zo blijkt uit een medewerkerstevredenheidsonderzoek en dat men regelmatig werkt aan het vergroten van hun deskundigheid. Medewerkerstevredenheidsonderzoeken van de gerechten 2006, p. 9 en 14.

²¹³ Art. 145, tweede lid, Wet RO juncto art. 9 Besluit opleiding rechterlijke ambtenaren.

²¹⁴ Medewerkers/klanttevredenheidsonderzoek SSR 2004.

²¹⁵ Langbroek en De Jong 2004, p. 131-132; Nieuwsbrief SSR, nr.6, december 2004 en Corporate brochure SSR, december 2004.

nente educatie. Er is geïnventariseerd wat SSR nu aan cursussen aanbiedt en wat er in de toekomst nodig zal zijn. Het streven van SSR is om zeventig procent van het totale cursusaanbod te gaan verzorgen. Welke cursussen aangeboden gaan worden, zal door de gerechten zelf worden aangegeven. Men zal dus meer vraaggestuurd en minder aanbodgestuurd gaan opereren.²¹⁶ Het opleidingsaanbod zal sterk uitgebreid worden. Het opleidingsbeleid is daarmee evenwel nog niet sterk gestructureerd. De Goede, sectormanager civiel van rechtbank Zwolle-Lelystad, maakt zich zorgen over het niveau van het aanbod. De kwaliteit van de opleidingen bij de rechterlijke macht is helemaal vrij. De opleidingen zijn niet geaccrediteerd en er wordt geen koppeling gemaakt naar de organisatorische doelstellingen. Het beleid van de rechtspraak is volgens De Goede te vrijblijvend. Het niet voldoen aan de opleidingseisen heeft, anders dan bij andere beroepsgroepen waaronder de advocatuur en het notariaat, geen of nauwelijks consequenties voor de loopbaanontwikkeling, aldus De Goede.²¹⁷

INTERVISIE

Intervisie is een instrument dat kan bijdragen aan deskundigheidsbevordering van de individuele rechter.²¹⁸ Binnen de gerechten wordt intervisie gepresenteerd als instrument ter verbetering van het functioneren van de rechter ter zitting; daaronder begrepen de bejegening van partijen door de rechter. Omdat bejegening in het analysemodel in eerste instantie wordt aangemerkt als kwaliteitselement van dienstverlening, wordt het instrument intervisie in hoofdstuk 7, paragraaf 7.4.2 nader beschouwd. Dat neemt echter niet weg dat intervisie ook binnen de juridische kwaliteit een plaats inneemt als instrument ter vergroting van de deskundigheid van de rechter.

JURISPRUDENTIEOVERLEG

Het jurisprudentieoverleg is te beschouwen als een veelzijdig instrument. Enerzijds wordt het binnen de sectoren van het gerecht gebruikt ter bevordering van de inhoudelijke, juridische deskundigheid van de individuele rechter. Anderzijds is het een instrument ter bevordering van de rechtseenheid (zie hierover paragraaf 5.4.4). Het jurisprudentieoverleg dan wel het vakinhoudelijk overleg waarvan het jurisprudentieoverleg deel uitmaakt wordt door de geïnterviewde rechters steevast als waardevol instrument genoemd. Uit het Rapport Visitatie Gerechten blijkt dat bijna elke sector binnen elk gerecht een vorm van vakinhoudelijk overleg kent.²¹⁹

²¹⁶ *De Rechtspraak, Jaarverslag 2006*, p. 37.

²¹⁷ *Novum* juli 2007.

²¹⁸ Over intercollegiale toetsing en peer review zie Bakker 2007.

²¹⁹ *Rapport Visitatie Gerechten 2006*, 22.

5.4.2.2 Meervoudige rechtspraak als kwaliteitsbevorderend instrument

‘Het zou goed zijn wanneer bijvoorbeeld twintig procent van de zaken in eerste aanleg meervoudig afgedaan zouden worden. De eerste lijn mist kansen om meer kwaliteit te leveren door alles enkelvoudig te doen’, aldus Van Dijk, president van het hof Leeuwarden.²²⁰

Het vormen van enkelvoudige en meervoudige kamers voor het behandelen en beslissen van zaken is een wettelijke taak van het bestuur van een gerecht (zie artikel 6, eerste lid, Wet RO en Besluit orde van dienst gerechten vast te stellen op grond van artikel 11 Wet RO).²²¹ Sommige gerechten hebben in het kader van richtlijnen rondom het toedelen van zaken aan rechters ook criteria opgesteld aan de hand waarvan kan worden bepaald of een zaak meervoudig moet worden behandeld. Criteria zijn onder meer: juridische complexiteit, nieuwe wetgeving, maatschappelijk belang en individueel belang. Ook kan een zaak meervoudig worden gedaan ter bevordering van de opleiding en (bij)scholing en intercollegiale toetsing. De kamervoorzitters, dan wel de concipiërende rechters, bepalen of een zaak enkelvoudig of meervoudig wordt gedaan.

De argumenten pro en contra enkelvoudige dan wel meervoudige kamers zijn in de literatuur veelvuldig besproken.²²² Uit een in 1981 uitgevoerd onderzoek naar de toepassing van enkel- en meervoudige rechtspraak in civiele zaken bij de rechtbanken blijkt dat het merendeel van de respondenten – allen ervaren leden van de rechterlijke macht – de mening is toegedaan dat de kwaliteit van de rechtspraak bij de collegiale besluitvorming beter is gewaarborgd. Bij een meervoudige kamer acht men de kans op fouten geringer en de waarschijnlijkheid van een afgewogen oordeel groter. Ook de omstandigheid van het ontbreken van rechters met voldoende ervaring voor de unusrechtspraak wordt meermalen genoemd.²²³ Naast genoemde argumenten wijs ik hier nog op een tweetal aspecten die in de discussie over enkelvoudige of meervoudige kamer vaak te berde worden gebracht. Ten eerste vervult de meervoudige kamer een opleidingsfunctie, waar beginnende rechters ervaring op kunnen doen. Ten tweede lenen de (persoonlijke) kwaliteiten van rechters zich niet altijd om als unus op te treden en missen pas benoemde rechters de eerste tijd de ervaring.

²²⁰ Lautenbach 2007, p. 313-316.

²²¹ Het bij of krachtens de afdelingen 1 en 2 van hoofdstuk 2 van de Wet RO bepaalde is van overeenkomstige toepassing op de Centrale Raad van Beroep onderscheidenlijk het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Voor deze gerechten gelden namelijk afzonderlijke wettelijke grondslagen voor een AMvB waarin de werkwijze van deze colleges wordt geregeld (art. 5 van de Beroepswet en art. 6 van de Wet bestuursrechtspraak bedrijfsorganisatie).

²²² Voor een gedetailleerd overzicht verwijs ik naar Wesseling-van Gent 1986, hoofdstuk 1, p. 17-44. Voor een inventarisatie van argumenten voor meervoudige rechtspraak zie Wesseling-van Gent 2003, p. 139-143.

²²³ Verwoerd 1981.

Meerdere malen hebben de door mij geïnterviewde rechters en raadsheren zich, in het licht van de juridische kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging, in negatieve zin uitgelaten over de unusrechtspraak. Men is van mening dat deze vorm van rechtspraak afbreuk doet aan de juridische kwaliteit. Velen zien collegiale rechtspraak in de huidige tijd nog steeds als een vorm van garantie voor kwaliteit van het uiteindelijke product, de rechterlijke uitspraak.

WETGEVING CONTRA MEERVOUDIGE RECHTSPRAAK

De Minister van Justitie gaf in 2003 aan te willen bevorderen dat *in ruimere mate* gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden die de wet biedt om strafzaken enkelvoudig te berechten.²²⁴ Ook is in 2003 in opdracht van het ministerie van Justitie onderzoek verricht om te bezien of strafzaken waarin een maximum gevangenisstraf van twee jaar kan worden opgelegd, kunnen worden afgedaan door de enkelvoudige kamer.²²⁵ Door verruiming van de competentiegrens van de politierechter verschuiven in 2005 en volgende jaren 1500 zaken die meervoudig behandeld zouden worden naar de politierechter.²²⁶ Deze doelmatigheidswinst (een besparing van 6,6 miljoen euro) gaat echter ten koste van de juridische kwaliteit ten faveure van de bestuurlijk-organisatorische kwaliteit.

BELEID VAN DE RAAD PRO MEERVOUDIGE RECHTSPRAAK

Het belang van meervoudige rechtspraak als instrument ter bevordering van de juridische kwaliteit is door de Raad onderstreept in zijn strategische Agenda van de Rechtspraak 2008-2011. De doelstelling 'Deskundige rechtspraak' ziet onder meer op het verhogen van de beschikbare deskundigheid.²²⁷ De instrumenten waarmee men deze doelstelling wil realiseren zijn onder andere vaker meervoudig zaken afdoen en meelesen van enkelvoudige vonnissen door collega-rechters. De Kengetallen Gerechten 2006 en 2007 laten onder andere zien hoe groot het aandeel meervoudige kamer-zaken in de gerechten was gedurende die jaren. Er zijn (en er worden voor het jaar 2008) voor verschillende zaakstypen normen opgenomen voor het aandeel meervoudige kamer-zaken. Het aandeel meervoudige kamer-zaken geeft weer in welke mate procedures in de gerechten door de meervoudige kamer zijn behandeld. De reden om dit aandeel te monitoren is erin gelegen te voorkomen dat efficiency-overwegingen (het meer zaken enkelvoudig afdoen) ten koste gaan van de kwaliteit van de afdoening. Uit het overzicht van cijfers hieromtrent blijkt dat de gestelde normen in veel gevallen nog niet worden gehaald.²²⁸

Het rechtspreken in de vorm van een meervoudige kamer is een instrument dat voor verschillende doeleinden kan worden ingezet en waarmee een bijdrage kan

²²⁴ Wet verruiming bevoegdheid enkelvoudige kamers van 4 juli 2002, *Stb.* 355.

²²⁵ Dijksterhuis, Jacobs en De Jongste 2003.

²²⁶ *Kamerstukken II* 2003/04, 29 200 VI, nr. 2, p. 260.

²²⁷ *Agenda van de rechtspraak 2008-2011*, p. 21-22.

²²⁸ *Kengetallen Gerechten 2007*, p. 24-25.

worden geleverd aan het bevorderen van de juridische kwaliteit. Het bovenstaande impliceert echter niet dat er geen plaats is voor unusrechtspraak, integendeel. Bij zaken van eenvoudige aard en ook in zaken met een gering belang is de keuze voor unusrechtspraak – mede gelet op andere kwaliteitselementen zoals snelheid, vereenvoudiging van de procedure en efficiency – welhaast voor de hand liggend. Deze kwaliteitselementen liggen evenwel binnen de bestuurlijk-organisatorische kwaliteit.

5.4.3 *Rechtseenheid*

Evenals op mesoniveau heeft rechtseenheid ook op het microniveau onder meer de betekenis van consistente rechtspraak. Daarnaast gaat het voor wat betreft rechtseenheid en de uitspraken in concrete geschillen op microniveau ook om de voorspelbaarheid van de rechter. Hierbij gaat het om zijn jurisprudentiële functie. De rechtspraak moet niet alleen worden beoordeeld op de mate waarin de rechterlijke beslissing past binnen het systeem van geldend recht, maar ook op de mate waarin de beslissing bijdraagt tot een bevredigende afloop van het aan de rechter voorgelegde geschil.²²⁹

Op microniveau gaat het om eenheid in de beslissingen van de individuele rechter in relatie tot de sector waarbinnen hij werkzaam is.²³⁰ Afstemming tussen rechters binnen een sector kan in dit verband als een belangrijk instrument aange merkt worden. Rechtbank Breda heeft bijvoorbeeld in 2003 binnen de sector strafrecht de eerste stappen gezet om tot sectorbrede afspraken te komen bij de straftoemeting in zedenzaken.²³¹

Binnen het element rechtseenheid kan een onderscheid gemaakt worden tussen procedurele en materiële rechtseenheid. Procedurele rechtseenheid in de zin van de uniforme toepassing van procesrechtelijke regels. Materiële rechtseenheid te verstaan als de uniforme toepassing van het materiële recht, de bijzondere wetgeving.²³² Het gaat daarbij om de vraag of de rechterlijke beslissing in overeenstemming is met de procesrechtelijke en materiële regels en met jurisprudentie.²³³ De voorspelbaarheid van uitspraken vormt een indicator voor de rechtseenheid. Uit de vraaggesprekken die ik met rechters heb gevoerd, komt naar voren dat voorspelbaarheid van belang wordt geacht als element van juridische kwaliteit. Anderzijds blijkt uit onderzoek dat rechters aan rechtseenheid zeker niet de meeste prioriteit

²²⁹ *Jaarverslag Raad van State 1999.*

²³⁰ Divergentie *binnen* de bestuurssector wordt door rechters en procesvertegenwoordigers over het algemeen niet acceptabel geacht. Divergentie *tussen* verschillende sectoren acht men minder problematisch. Van Erp, Langbroek, Verberk en Widdershoven 2001, p. 14.

²³¹ *Jaarverslag rechtbank Breda 2003.*

²³² Dit onderscheid is gebaseerd op Van Erp, Langbroek, Verberk en Widdershoven 2001, p. 3.

²³³ Hier spelen uiteraard ook zaken ten aanzien van afstemming en rechterlijke samenwerking een belangrijke rol. Zie over de mate van binding aan dit soort 'afspraken' o.a. De Waard 1998, p. 156.

toekennen.²³⁴ Echter, uit een NJB-enquête uit 2001, gehouden onder rechters in Nederland, blijkt dat rechters het in grote mate eens zijn met de stelling dat de rechtspleging aan kwaliteit zal winnen door meer onderlinge afspraken, zoals de kantonrechtersformule.²³⁵ Procesvertegenwoordigers kennen daarentegen een vele malen hogere prioriteit toe aan rechtseenheid.²³⁶

5.4.3.1 Instrumenten ter bevordering van rechtseenheid

Naast instrument ter bevordering van de deskundigheid van de individuele rechter, zijn specialisatie en het jurisprudentieoverleg tevens aan te merken als instrumenten ter bevordering van de rechtseenheid binnen de sectoren van de gerechten. De hiervoor in paragraaf 5.2.2.1 reeds aangehaalde landelijke Procesregeling bestuursrecht en het landelijk reglement voor de civiele rol bij de rechtbanken kunnen niet alleen als instrument ter uitvoering en bevordering van het kwaliteitselement snelheid worden gezien, maar meer nog als instrument ter bevordering van de procedurele rechtseenheid. Het instrument rechterlijke samenwerking ter bevordering van rechtseenheid – tot slot – krijgt, vanwege de vermeende spanning met de rechterlijke onafhankelijkheid, in het onderstaande een nadere beschouwing.

RECHTERLIJKE SAMENWERKING;

STRIJDIG MET DE RECHTERLIJKE ONAFHANKELIJKHEID?

Eind 2004 was binnen de kantonsectoren landelijke afstemming van rechterlijke uitspraken aan de orde in de behandeling van de duizenden zogenaamde Dexia-zaken.²³⁷ Volgens Van Delden, destijds voorzitter van de Raad, is het een goede zaak dat rechters hun aanpak op elkaar afstemmen.²³⁸ Fruytier, kantonrechter te Amsterdam, betoogde dat deze oplossing de onafhankelijkheid van de rechters aantast.²³⁹ De vrees voor aantasting van rechterlijke onafhankelijkheid werd niet door iedereen op zijn plaats geacht.²⁴⁰ Uit een in 2001 onder rechters gehouden enquête blijkt dat de meerderheid onder hen voorstander is van meer onderlinge samenwerking.²⁴¹ Tegengestelde geluiden die door de jaren heen ook in de literatuur met enige regelmaat zijn te beluisteren.

Zijn de hierboven geschetste afspraken en rechterlijke afstemming in strijd met de rechterlijke onafhankelijkheid of wordt rechterlijke samenwerking veeleer *begrensd* door die rechterlijke onafhankelijkheid? Binnen de literatuur is vaak discussie gaande over de mogelijke voor- en nadelen van rechterlijke samenwerking. Een

²³⁴ Hierbij zij wel aangetekend dat dit betreffende onderzoek destijds slechts verricht is onder bestuursrechters. Van Erp, Langbroek, Verberk en Widdershoven 2001, p. 12-13.

²³⁵ Bruinsma 2001, p. 1929-1930.

²³⁶ Van Erp, Langbroek, Verberk en Widdershoven 2001, p. 12-13.

²³⁷ Het ging i.c. om het behandelen van zaken van gedupeerde beleggers tegen aanbieders van aandelenleaseproducten, zoals Dexia Bank.

²³⁸ Rechters stemmen aanpak van aandelenleasezaken af, *NRC Handelsblad*, 24 september 2004.

²³⁹ Fruytier 2004.

²⁴⁰ Kaptein 2004.

²⁴¹ Bruinsma 2001, p. 1925-1934.

van de bezwaren die tegen samenwerking wordt genoemd is het gevaar dat door samenwerking de individuele onafhankelijkheid van de rechter onder druk komt te staan. Op het bezwaar van aantasting van de rechterlijke onafhankelijkheid worden in de literatuur ook nuanceringsen aangebracht. Er wordt onder meer geconstateerd dat samenwerking tussen rechters niet behoeft af te stuiten op staatsrechtelijke bezwaren, mits men zich de verschillen in legitimatie van macht en de verschillen in infrastructuur tussen de staatsmachten blijft realiseren. Die verschillen kunnen ook grenzen stellen aan de rechterlijke samenwerking, aldus Snijders.²⁴² Cleiren stelt dat de rechter zich niet met een beroep op onafhankelijkheid aan de eisen van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid en dus aan binding kan onttrekken.²⁴³

Het vorenstaande laat zien dat de onafhankelijkheid van rechter en rechtspraak een terugkerend thema is in de discussies over rechtseenheid en rechterlijke samenwerking. Het concept onafhankelijkheid en de professionele autonomie lijken daarmee ogenschijnlijk in de weg te staan aan de (praktische) uitvoering van het element rechtseenheid. Stroink nuanceert de inbreuk op de autonomie van de professional als volgt: 'Iedere rechter heeft de plicht bij te dragen tot zoveel mogelijk rechtseenheid en voorspelbaarheid van het recht. Tegelijkertijd echter blijft de bevoegdheid tot geschilbeslechting bij de bevoegde rechter in concreto. Die heeft het laatste woord, en kan zo nodig afwijken van gemaakte afspraken'.²⁴⁴ Met andere woorden het bijdragen aan rechtseenheid, bijvoorbeeld in de vorm van rechterlijke samenwerking, doet geen afbreuk aan de onafhankelijke, professionele autonomie van de individuele rechter. Tevens sluit de onafhankelijke positie van rechters het maken van onderlinge afspraken in het kader van rechterlijke samenwerking niet uit.²⁴⁵

Uit een onderzoek naar de effectiviteit van instrumenten ter ondersteuning van de rechter bij de straftoemeting blijkt dat strafrechters in principe bereid zijn om landelijk ontwikkelde instrumenten te gebruiken voor het bepalen van de hoogte van de straf. Zij zien hun onafhankelijkheid niet als obstakel voor het toepassen van die instrumenten.²⁴⁶

5.4.4 *Rechtszekerheid*

In de literatuur ontbreekt het beginsel van rechtszekerheid in de gebruikelijke opsomming van de in artikel 6 EVRM gecodificeerde beginselen stevast. Toch levert artikel 6 EVRM een bijdrage aan het beginsel van rechtszekerheid. Aan Boukema ontleen ik de volgende redenering:

²⁴² Snijders 1997, p. 1793-1797.

²⁴³ Cleiren 1997, p. 27-35.

²⁴⁴ Stroink 2001, p. 54-55.

²⁴⁵ De problematiek ten aanzien van de mate van gebondenheid van individuele rechters aan dergelijke afspraken, laat ik hier verder onbesproken.

²⁴⁶ Schoep en Schuyt 2005.

‘De in dit artikel (artikel 6 EVRM *WR*) genoemde procedurele beginselen schrijven een ordelijk, eerlijk en onpartijdig verloop van de procedure voor. De procesrechtelijke regels aangaande stelplicht en bewijslastverdeling dragen ertoe bij dat de vaststelling van de relevante feiten, die de grondslag vormen voor de eis en het verweer, op voor beide partijen en de rechter inzichtelijke wijze tot stand komt. Wanneer de feiten eenmaal vast staan, dan is het toepassen van de relevante rechtsregels doorgaans niet meer het grootste probleem. Aldus geeft artikel 6 EVRM een bijdrage aan de voorspelbaarheid van rechterlijke uitspraken en dus aan de rechtszekerheid.’²⁴⁷

Hoe dient het begrip rechtszekerheid in de context van juridische kwaliteit op microniveau te worden verstaan? Rechtszekerheid dient in dit verband te worden opgevat als ‘voorspelbaarheid’. Hierbij staat de berekenbaarheid van de rechterlijke beslissing voorop. Dit impliceert tevens dat de rechtzoekende *vooraf* moet kunnen weten wat hem te wachten staat.

5.4.4.1 Instrumenten ter bevordering van rechtszekerheid

Het element rechtszekerheid, in termen van ‘voorspelbaarheid van rechterlijke uitspraken’, is nauw verbonden met het element rechtseenheid en vraagt net als rechtseenheid om afstemming en rechterlijke samenwerking.²⁴⁸ Daarnaast zijn ook de landelijke procesregelingen (zie paragraaf 5.2.2.1) aan te merken als instrumenten ter bevordering van rechtszekerheid.

5.4.5 *Snelheid*

Op microniveau is het element snelheid te verstaan als snelheid van procedures. De rechter kan en heeft hierin, als bewaker van de procesorde en het procesverloop, een rol te vervullen. De onderstaande subparagraaf beschrijft de instrumenten die bij kunnen dragen aan het bevorderen van de snelheid van procedures en de procesgang.

5.4.5.1 Procesrecht en beginselen van goede procesorde;²⁴⁹ instrumenten voor een doelmatige rechtspleging

Naast procesregelingen en reglementen, die onder andere bedoeld zijn om partijen aan termijnen te binden met het oogmerk om doorlooptijden te kunnen verkorten, kan ook de inrichting van het procesrecht van invloed zijn op de snelheid van procedures. Het procesrecht behoort werkzaam en makkelijk hanteerbaar te zijn. Daarmee kan het als instrument bijdragen aan een versnelling van procedures en

²⁴⁷ Boukema 1999, p. 222-233.

²⁴⁸ Vgl. Brenninkmeijer 2001a, p. 49-70.

²⁴⁹ Zie voor een uitgebreide studie De Waard 1987. Over de veelheid aan betekenissen van het begrip goede procesorde zie o.a. Ten Berg-Kolen 1986, p. 113-119 en De Waard 2001, p. 148-162.

een doelmatige rechtspleging. Ook al blijft snelheid als element de aandacht op zich vestigen, het kan niet in alle gevallen hoogste prioriteit hebben ten koste van andere juridisch inhoudelijke kwaliteitseisen. Het blijft echter wel van belang het procesrecht zodanig in te richten dat een efficiënte en geconcentreerde procesgang mogelijk is en kan worden gegarandeerd. De rechter speelt hierin een sleutelrol en heeft daarbij een regiefunctie. Hij bepaalt de verdere procesgang en stelt in voorkomende gevallen, eventueel samen met de advocaten, de meest efficiënte en effectieve aanpak van de zaak vast. Deze regiefunctie ziet op een rechter die zich niet alleen verantwoordelijk toont voor de totale duur van een procedure en de sturing die nodig is voor een goed beheer van de zaak maar die ook actief optreedt tijdens de zitting.²⁵⁰

In de praktijk is al aandacht voor de regierol van de rechter. In het programma-plan civiel van de civiele sectoren van de rechtbanken is in 2004 het project Versterking regiefunctie van de rechter opgenomen.²⁵¹ Dat project heeft onder meer een landelijke handleiding 'Regie vanaf de conclusie van antwoord' opgeleverd. Het doel van de handleiding is dat de rechter meer grip zou kunnen krijgen op de gang van zaken in en de voortgang van de procedure.²⁵²

Van belang is ook dat daar waar een partij daartoe aanleiding geeft de rechter een behoorlijke mate van voortvarendheid aan de dag moet leggen en knopen moet durven doorhakken. Om met de woorden van Huydecoper te spreken:

'(...) de Nederlandse rechter heeft een nogal geprononceerde neiging om weinig plausibele stellingen 'daar te laten', en om dan een geleerde redenering te ontwikkelen, waarom die stelling niet tot het daarmee beoogde resultaat kan leiden. Waarom toch? Is het te brutaal of te pijnlijk om een partij die kennelijk onzin beweert recht in zijn gezicht te laten weten dat ook de rechter dat dus onzin vindt?'²⁵³

Jurisprudentie van het EHRM laat zien dat de rechter een zelfstandige verantwoordelijkheid heeft om de naleving van het beginsel van de redelijke termijn, zelfs tegen de wil van partijen, te handhaven.²⁵⁴ De rechter is aldus de bewaker van de 'goede procesorde', er is voor hem een belangrijke taak weggelegd in onder andere het bewaken van de voortgang van het proces. In die zin ligt in de beginse-len van goede procesorde voor een deel ook snelheid besloten. Ik noem snelheid daarom op microniveau niet als element maar plaats het in de context van goede procesorde.

Met De Waard ben ik van mening dat de rechter in veel gevallen keuzemogelijkheden heeft bij zijn beslissingen omtrent het procesverloop. Bij de handhaving van een goede procesorde moet de rechter streven naar een ordelijk, efficiënt ver-

²⁵⁰ Vgl. Verschoof, Steenberghe en Schuurmans 2008.

²⁵¹ *Jaarplan voor de rechtspraak 2004*.

²⁵² Voor meer over deze handleiding zie Verschoof 2008, p. 13-24.

²⁵³ Huydecoper 2002, p. 212.

²⁵⁴ EHRM 25 juni 1987, NJ 1990, 231 (Capuano).

loop van de procedure, dat niet in strijd komt met de procesregels en procesbeginselen, aldus De Waard.²⁵⁵ Ter aanvulling zou ik willen stellen dat de rechter binnen die handhaving tevens tot taak heeft te zorgen voor de ‘borging’ van een zo goed mogelijke rechtsvinding. Ter illustratie noem ik hier een uitspraak van de rechtbank Zwolle. In deze zaak wilde de vrouw, een van de partijen, met een nikaab ter zitting verschijnen. Hierop heeft de rechtbank (ter zitting) medegedeeld dat de vrouw niet als procespartij ter zitting wordt toegelaten indien zij een nikaab draagt. De rechtbank oordeelde als volgt:

‘Het dragen van een nikaab maakt het de rechter onmogelijk om kennis te nemen van de houding en de lichaamstaal van één van procespartijen, te weten de vrouw. Een algehele gezichtsbedekking doet immers wezenlijk afbreuk aan het rechterlijk instrument van waarheidsvinding, en aldus aan het beoordelen van feiten en het waarden van belangen door de rechter.

(...)

De vrijheid van godsdienst gaat immers niet zover dat dit meebrengt dat de rechter in de uitoefening van zijn ambt en de vervulling van zijn taak door partijen kan worden beperkt, in dier voege dat de regels van een zorgvuldige procesvoering moeten wijken of onder druk komen te staan, omdat deze door partijen in plaats van door de rechter zelf naar believen zouden kunnen worden ingevuld.²⁵⁶

Het vereiste van de redelijke termijn brengt mee dat de rechter een zo snel mogelijk verloop van de procedure behoort te bevorderen. Maar versnelling van doorlooptijden en procedures is niet louter een technische kwestie. Ook kennis, vaardigheden en deskundigheid van de rechter spelen hierbij een rol. Bovendien is de rechter, naast tal van procesregels en procesbeginselen, mede afhankelijk van de voortvarendheid waarmee anderen binnen het primaire proces tewerk gaan.²⁵⁷ Ik denk daarbij intern aan de ondersteuning en de administratie binnen de eigen organisatie.²⁵⁸ Extern betreft het andere actoren in het veld van rechtspraak en rechtspleging, waaronder procespartijen, de advocatuur en het Openbaar Ministerie.

5.4.6 *Overtuigende motivering, bevredigende oplossing*

‘Ik heb de indruk dat wel eens wordt onderschat hoezeer marginaal geredigeerde en/of gemotiveerde vonnissen uitnodigen tot een hoger beroep. Veel verliezers zouden nog wel kunnen leven met hun ongelijk als de kennis en wijsheid waarover rechters in ruime mate beschikken ook spreekt uit hun vonnissen.’²⁵⁹

²⁵⁵ De Waard 1987, p. 113.

²⁵⁶ Rechtbank Zwolle, 10 oktober 2003, Zaaknummer: 88442 / FA RK 03-2188.

²⁵⁷ Ik heb hierover ook gesproken in paragraaf 4.5 met betrekking tot beïnvloeding van kwaliteitselementen van rechtspraak en rechtspleging door exogene factoren.

²⁵⁸ Het gaat daarbij in het algemeen om aspecten binnen het bestuurlijk-organisatorisch kwaliteitsperspectief, deze zullen in hoofdstuk 6 nader worden geanalyseerd.

²⁵⁹ Guensberg 2001, p. 41-44.

Rechterlijke uitspraken moeten van een kenbare en draagkrachtige motivering zijn voorzien. Het motiveringsvereiste is neergelegd in artikel 121 Gw en artikel 5, eerste lid, Wet RO. Tevens zijn in de verschillende procesrechtelijke wetten nadere voorschriften voor de motivering gesteld. Een adequate motivering is onder meer van belang omdat daarmee de aanvaardbaarheid van een uitspraak, ook voor de verliezende partij en de samenleving als geheel, wordt gediend. Of zoals Martens heeft betoogd: ‘(...) elke rechterlijke beslissing (moet) tenminste zodanig worden gemotiveerd dat zij voldoende inzicht geeft in de daaraan ten grondslag liggende gedachtegang om de beslissing zowel voor partijen als voor derden – in geval van openstaan van hogere voorzieningen: de hogere rechter daaronder begrepen – controleerbaar en aanvaardbaar te maken’.²⁶⁰ Een overtuigende motivering levert daarnaast een belangrijke bijdrage aan het vertrouwen in de rechtspraak.

Gelet op het (maatschappelijk) belang van een overtuigende motivering en de bijdrage die deze kan leveren aan het vertrouwen in de rechtspraak, is het opmerkelijk te noemen dat de Minister van Justitie in 2003 een wetsvoorstel indiende waarin bepaalde vonnissen binnen het strafrecht niet of nauwelijks meer gemotiveerd hoeven worden.²⁶¹ Doel van de wijziging van onder meer artikel 359, tweede en derde lid, Sv is een efficiëntere uitwerking van strafvonnissen. Bij bekennende verdachten zou voortaan een uitwerking van de gebezigde bewijsmiddelen achterwege kunnen blijven, waardoor tijdwinst wordt geboekt.²⁶² Naast tijdwinst heeft dit wetsvoorstel een verschraling van de rechterlijke motiveringsplicht tot gevolg. Bij de behandeling van het wetsvoorstel werd dienaangaande een amendement ingediend dat tot doel had de motiveringsplicht van de rechter aan te scherpen.²⁶³

5.4.6.1 Instrumenten ter verbetering van de motivering

Het Project Motiveringsverbetering in Strafvonnissen (Promis), gesteund door de Raad, laat zien dat de rechterlijke organisatie een deugdelijke motivering als een belangrijk kwaliteitselement beschouwt.²⁶⁴ Uitgangspunt van Promis is: motivering op maat. Doel van het project is om te komen tot een betere bewijs- en strafmotivering. Daarmee zouden de strafvonnissen begrijpelijker worden voor verdachten, slachtoffers, ketenpartners en de samenleving als geheel. Het project moet leiden tot een kwaliteitsverbetering die meer inzicht geeft in de redenering achter de

²⁶⁰ Martens 1993, p. 133–153.

²⁶¹ *Kamerstukken II* 2003/04, 29 255, nr. 3.

²⁶² Wet van 10 november 2004 tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering strekkende tot aanpassing van de eisen te stellen aan de motivering van de bewezenverklaring bij een bekende verdachte, *Stb.* 2004, nr. 580.

²⁶³ Zij stellen dat meer dan thans het geval is een rechterlijke uitspraak in het licht van de discussie ter terechtzitting inzicht moet geven in de redenen die hebben geleid tot de aard en de hoogte van de opgelegde straf of maatregel. En dat ook een vrijspraak in dat licht moet worden gemotiveerd door in het vonnis aan te geven waarom de rechtbank het bewijs niet voldoende wettig en overtuigend acht, *Kamerstukken II* 2003/04, 29 255, nr. 8.

²⁶⁴ Dit project is in 2004 en 2005 uitgevoerd door de strafsectoren van de rechtbanken Almelo, Arnhem, Utrecht, Zutphen en Zwolle-Lelystad en de strafsector van het gerechtshof Arnhem.

rechterlijke uitspraak en die daarmee het vertrouwen van de burger in de rechtsspraak moet vergroten.²⁶⁵ Over de uitkomsten van het project was men positief:²⁶⁶ ‘Promis-vonnissen zijn duidelijker en bieden meer inzicht in de motivering van de rechtbank’, aldus Fokkens, voorzitter van de toetsingscommissie.²⁶⁷ Het project heeft ertoe geleid dat alle rechtbanken en gerechtshoven zullen moeten gaan werken conform het Promismodel. Het streven is dat in 2010 alle meervoudige strafzaken volgens het Promismodel worden afgedaan. Voor de strafrechters betekent dit een nieuwe, meer uitgebreide manier van formuleren en uitleggen. Daarmee komt het project de juridische kwaliteit en de begrijpelijkheid van het vonnis ten goede maar heeft het tevens consequenties voor de behandeltijd en daarmee de kosten van de zaak. Invoering van het Promismodel zal een extra en structurele inzet van mensen en middelen vergen.²⁶⁸

5.4.7 Bevindingen

Zoals uit paragraaf 5.4 naar voren komt staan in de analyse van de juridische kwaliteit zowel de individuele rechter als de rechterlijke uitspraak centraal. Deze tweedeling tussen de kwaliteit van het product en die van de professional laat zich het meest gevoelen op microniveau. De elementen waarmee de juridische kwaliteit op microniveau kan worden geoperationaliseerd worden daarom uitgesplitst naar elementen gerelateerd aan (de kwaliteit van) het product en die gericht op (de kwaliteit van) de persoon.

Onafhankelijkheid, onpartijdigheid en integriteit, deskundigheid en vakmanschap behoren tot de elementen die zich richten op de persoonlijke, professionele aspecten van de rechter. Deze elementen vinden enerzijds hun oorsprong in rechtsstatelijke eisen en vloeien anderzijds voort uit eisen die gesteld kunnen worden aan de juridisch inhoudelijke professionaliteit. Rechtseenheid, snelheid en de motivering van de rechterlijke uitspraak zijn elementen waarmee op microniveau de kwaliteit van het product, de rechterlijke uitspraak nader kan worden geoperationaliseerd.

Bij de feitelijke realisering van de genoemde kwaliteitselementen, het gebruik van instrumenten ter uitvoering en in een aantal gevallen ter verbetering en/of bevordering van die kwaliteitselementen, zijn diverse knelpunten en spanningsvelden te signaleren. Ik noem er hier enkele:

²⁶⁵ *De Rechtspraak, Jaarverslag 2007*, p. 43.

²⁶⁶ Voor de uitkomsten zie het Eindrapport Promis, Project Motiveringsverbetering in strafvonnissen, 26 mei 2005 http://www.rechtspraak.nl/NR/rdonlyres/AD2F3540-788C-425B-85CB-1CC3DD98A8C1/0/PROMIS_samVERSLAG_WTdef.pdf

²⁶⁷ *Novum*, juli/augustus 2005.

²⁶⁸ *Jaarplan Rechtspraak 2006*, p. 37.

- Tussen het gebruik van bepaalde instrumenten ter bevordering van rechtseenheid en de rechterlijke onafhankelijkheid bestaat een zekere spanning. Anders dan het jurisprudentieoverleg en het raadkameroverleg, roept het instrument rechterlijke samenwerking in de zin van rechterlijke afstemming in dezen wisselende kritieken op. Enerzijds wordt gewezen op de functionele onafhankelijkheid die mogelijk in de weg zou staan aan afstemming tussen rechters. Anderzijds wordt gesteld dat het onafhankelijkheidsvereiste niet zover strekt dat het in de weg zou staan aan het maken van afspraken tussen rechters over hoe in het algemeen ten aanzien van bepaalde zaken zal worden gehandeld.
- De registratie van nevenfuncties ter bevordering van de openheid en daarmee de rechterlijke onpartijdigheid en integriteit verloopt nog niet optimaal en ontmoet daardoor kritiek.
- Hoewel er reeds diverse (wettelijke) instrumenten in gebruik zijn ter waarborging van de rechterlijke onpartijdigheid en integriteit, lijkt ook het belang en de wenselijkheid van een landelijke gedragscode als instrument genoegzaam onderkend. Deze landelijke gedragscode laat evenwel nog (even) op zich wachten.
- Specialisatie van rechters is op zichzelf een waardevol instrument om de juridisch inhoudelijke kwaliteit van het product te bevorderen maar blijft, mede gelet op kritische overwegingen dienaangaande, een lastig vraagstuk.
- De invoering van verplichte deelname aan permanente educatie kan leiden tot een spanningsveld tussen enerzijds bepaalde belangen van de organisatie (bijvoorbeeld in de zin van het kunnen nakomen van de gemaakte productieafspraken) en anderzijds het individuele belang van de professional om de nodige kennis en vaardigheden te ontwikkelen en onderhouden. Zowel het gerechtshof als de individuele rechter hebben hier evenwel een eigen verantwoordelijkheid en dienen hierin het juiste evenwicht te vinden en behouden.
- Ook met betrekking tot de keuze voor het gebruik van de instrumenten onusrechtspraak en meervoudige rechtspraak dreigt een zekere spanning. Gesteld kan worden dat het belang van meervoudige rechtspraak voor de juridische kwaliteit van de rechterlijke uitspraak door zowel de Minister van Justitie, de Raad als de individuele rechters wordt onderkend. Desalniettemin treedt er een discrepantie op tussen het beleid dat de regering voorstaat en het beleid dat de Raad in dezen voert ten aanzien van het gebruik van meervoudige rechtspraak. De regering kende destijds aan doelmatigheidsvoordelen een doorslaggevende rol van betekenis toe bij het verruimen van de competentiegrens van de politierechter. Daartegenover stelt de Raad in zijn Agenda van de Rechtspraak 2008-2011 dat efficiency-afwegingen niet in de weg mogen staan aan het meer meervoudig afdoen van zaken.
- Het Promisemodel – ingevoerd als instrument – ter verbetering van de motivering van strafvonnissen geeft een behoorlijke impuls aan de verhoging van de juridische kwaliteit van die vonnissen maar heeft tevens consequenties voor de inzet van mensen en middelen en daarmee voor de bestuurlijk-organisatorische

kwaliteit. Strafzaken afdoen volgens het Promismodel kost meer tijd en meer geld. Ook hier dienen de nodige afwegingen te worden gemaakt om de balans te behouden.

Uit het bovenstaande blijkt dat instrumenten ter bevordering van de kwaliteit van het product en de deskundigheid van de rechter, zoals permanente educatie, het meervoudig afdoen van zaken en het Promismodel ter motivering van strafvonnissen in de uitvoering knelpunten opleveren binnen de organisatie en brengen aldus een zekere spanning teweeg ten aanzien van het bestuurlijk-organisatorisch perspectief.

5.5 Tussenbalans

In dit hoofdstuk stond het rechtsstatelijk perspectief, wat zich vertaalt naar juridische kwaliteit, centraal. Aan de hand van – in hoofdzaak rechtsstatelijke eisen – is het begrip juridische kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging geconceptualiseerd. Naast de dimensiebenadering die in dit onderzoek een rol speelt ten aanzien van het begrip kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging, laat de analyse zien dat ook het niveau waarop het begrip wordt gepositioneerd van belang is. De gevonden juridische kwaliteitselementen zijn immers niet altijd terugkerende elementen op alle niveaus.

Bij het zoeken naar een ankerpunt van waaruit voor een belangrijk deel invulling kan worden gegeven aan het *juridisch* kwaliteitsbegrip van rechtspraak en rechtspleging kom ik al snel uit bij artikel 6 EVRM. Hierin ligt een aantal elementaire waarden besloten die het mogelijk maken het begrip kwaliteit van rechtspraak te kunnen operationaliseren. Het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden en de Nederlandse Grondwet bevatten nauwelijks kwaliteitswaarden voor de rechtspraak en rechtspleging.

Niet alleen de (kwaliteits)eisen die aan rechtspraak gesteld kunnen worden maar ook de juridische waarden zelf, die onder andere zijn neergelegd in artikel 6 EVRM, zijn onderhevig aan een zekere dynamiek. Dit blijkt onder andere uit jurisprudentie van het EHRM. In 1991 stelde het EHRM dat het fair trial-begrip ‘a considerable evolution in the Court’s case-law’ heeft ondergaan. In het bijzonder voor wat betreft ‘the importance attached to appearances and to the increased sensitivity of the public to the fair administration of justice’.²⁶⁹ Een mooi voorbeeld waaruit blijkt dat rechtsbeginselen en juridische waarden die zijn neergelegd in artikel 6 EVRM, door middel van interpretatie van het Hof, ook steeds worden aangescherpt en bijgesteld naar tijd, context en cultuur.

²⁶⁹ EHRM 30 oktober 1991, NJ 1992, 73 (Borgers). Zie over het dynamische karakter van de mensenrechten Vlemminx 2002.

DE ANALYSE NADER BESCHOUWD

De analyse van de elementen en de daarbij behorende instrumenten binnen het rechtsstatelijk perspectief in dit hoofdstuk is op pagina 145 schematisch weergegeven. (Het schema zal vervolgens in hoofdstuk 9 worden gebruikt als een van de kaders om de kwaliteitsbevorderende rol van de Raad te kunnen analyseren.) Mede vanuit dit analysekader bezien, kan de balans voor wat betreft dit perspectief opge maakt worden.

De elementen onafhankelijkheid (en onpartijdigheid) en rechtseenheid binnen het rechtsstatelijk perspectief keren op alle niveaus terug, maar worden op de te onderscheiden niveaus wel steeds met behulp van verschillende instrumenten geoperationaliseerd. Deze instrumenten vullen elkaar als het ware aan; zij gaan van meer algemene (op macroniveau) naar concretere en meer specifiek toegespitste instrumenten (op microniveau). Naast grondwettelijke en wettelijke waarborgen ten aanzien van onafhankelijkheid en onpartijdigheid, heeft de rechterlijke organisatie zelf ook een aantal instrumenten ontwikkeld of zijn nog in ontwikkeling om de elementen van kwaliteit te borgen dan wel te bevorderen. De Leidraad onpartijdigheid en de nog in ontwikkeling zijnde gedragscode zijn daar voorbeelden van. Op macroniveau wordt door de institutionele voorzieningen hoger beroep en cassatie gewaakt over de rechtseenheid. Op meso- en microniveau worden door de gerechten meer concrete instrumenten, zoals vormen van rechterlijke samenwerking, landelijke procesregelingen en het jurisprudentieoverleg, gehanteerd ter bevordering van de rechtseenheid.

Het element snelheid wordt binnen het rechtsstatelijk perspectief gepresenteerd in de zin van redelijke termijn en een goede procesorde. Maar is het belang van een snelle afdoening, niet een secundair belang? Waar gaat het werkelijk om? Weegt het belang dat partijen hun zaak voldoende en volledig kunnen voorleggen aan de rechter en daarover een eerlijk en doordacht oordeel kunnen krijgen in veel gevallen niet zwaarder dan het belang van een snelle afdoening? De nog te analyseren perspectieven in hoofdstuk 6 en 7 zullen laten zien dat het element snelheid naast rechtsstatelijk vereiste in de context van het bestuurlijk-organisatorisch perspectief en het klantgericht perspectief een geheel ander belang kunnen dienen waarbij het zoeken naar het juiste evenwicht een belangrijke factor is in het geheel.

Tussen de elementen rechtseenheid en onafhankelijkheid valt op meso- en microniveau een zekere spanning te constateren. Het bevorderen van de rechtseenheid op genoemde niveaus kan onder andere door middel van rechterlijke samenwerking en afspraken gestalte krijgen. Zoals uit voorgaande paragrafen is gebleken, lijken deze instrumenten zich op gespannen voet te verhouden tot de rechterlijke onafhankelijkheid. Gelet hierop kan er dus tussen bepaalde elementen onderling een zekere spanning bestaan waardoor zij elkaar zouden kunnen tegenwerken.

De elementen waarmee in dit hoofdstuk de juridische kwaliteit binnen het rechtstatelijk perspectief is geconceptualiseerd zijn te beschouwen als elementaire, vaste waarden waarvan onomstotelijk gezegd kan worden dat deze in hun samen-

hang gezien de juridische kwaliteit gestalte geven. In dat opzicht vullen de elementen elkaar dus aan. Vanwege het uitgangspunt dat het binnen dit perspectief om veelal vaste waarden gaat, ogen de elementen enigszins statisch. De dynamiek schuilt in de wijze waarop de elementen kunnen en ook worden geoperationaliiseerd. De instrumenten ter bevordering en/of verbetering van de verschillende kwaliteitselementen maken het mogelijk om daarmee enige flexibiliteit te betrachten. Ook is te constateren dat met name met behulp van het gebruik van en nieuw te ontwikkelen instrumenten kan worden ingespeeld op en tegemoetgekomen aan veranderende eisen die door de samenleving aan de kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging worden gesteld. Als voorbeeld wijs ik in dit verband op het tamelijk recente project Promis waarmee invulling wordt gegeven aan een betere motivering van strafvonnissen.

TOT SLOT

De inhoud van de rechterlijke functie, het rechtspreken, wordt beïnvloed door de onafhankelijkheid. De individuele rechter is de verantwoordelijkheid opgedragen om zelfstandig een oordeel te vellen. Maar de individuele rechter maakt ook deel uit van een groter geheel, waaronder het gerecht waarbij hij is benoemd en de sector waarbinnen hij zijn functie uitoefent. Ook met deze aspecten dient rekening te worden gehouden bij het conceptualiseren van het begrip kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging. Dit laatste laat zich expliciet gevoelen binnen het te analyseren bestuurlijk-organisatorisch perspectief in het volgende hoofdstuk.

Schema 3: Juridische kwaliteit

	Element	Instrument
MACRO	<ul style="list-style-type: none"> * onafhankelijkheid * access to justice (processuele toegankelijkheid) * rechtseenheid * snelheid, redelijke termijn * openbaarheid 	<ul style="list-style-type: none"> - grondwettelijke waarborg - internationale regels - 'checks and balances' - heldere en duidelijke juridische structuren en systemen - vereenvoudiging van procedures - procesrecht - hoger beroep/cassatie - rechtseenheidsvoorziening - landelijke procesregelingen - landelijke procesregelingen - vereenvoudiging van procedures en procesrechtelijke regelingen - persrichtlijn
MESO	<ul style="list-style-type: none"> * onafhankelijk en onpartijdig gerecht * rechtseenheid 	<ul style="list-style-type: none"> - leidraad onpartijdigheid - toedeling van zaken - rechterlijke samenwerking en afspraken - concentratie en specialisatie
MICRO	<p>persoon</p> <ul style="list-style-type: none"> * onafhankelijkheid * onpartijdigheid/integriteit * deskundigheid/vakmanschap <p>product</p> <ul style="list-style-type: none"> * rechtseenheid/rechtszekerheid * snelheid, goede procesorde * overtuigende motivering en acceptatie 	<ul style="list-style-type: none"> - grondwettelijke waarborg - wraking en verschoning - leidraad onpartijdigheid - gedragscode - registreren nevenfuncties - leidraad toelaatbaarheid nevenfuncties - unusrechtspraak/meervoudige kamer - specialisatie - permanente educatie - intervisie - jurisprudentieoverleg - landelijke procesregelingen - rechterlijke samenwerking idvv jurisprudentieoverleg/ raadkameroverleg - specialisatie - procesregelingen - procesrecht - Promis

Bestuurlijk-organisatorische kwaliteit; professionalisering van de organisatie

‘Als door niet-bijdetijdse organisatiemethoden de rechtspraak dreigt dicht te slibben, waardoor veel justitiabelen lang tot zeer lang moeten wachten op een uitspraak, dan is daarbij een rechtswaarde in geding. In elke professionele organisatie dreigt een conflict tussen professionals en beheerders, tussen de oorspronkelijke beroepswaarden en de financiële middelen. Een vergelijking met universiteiten en ziekenhuizen ligt hier voor de hand.(...) Echter de nieuwere inzichten in de beroepsethiek en in de sociologie van de vrije beroepen laten tegenwoordig juist zien dat een goed beheer van de organisatie een vanzelfsprekend onderdeel geworden is van de moderne professionaliteit.’¹

6.1 Inleiding

‘... er valt nog veel te winnen bij een moderne bedrijfsvoering (...). Stevig management is echt hard nodig’.²

In dit hoofdstuk staat het bestuurlijk-organisatorisch kwaliteitsperspectief centraal. Er wordt een analyse gemaakt en een (theoretische) beschrijving gegeven van elementen waarvan gezegd kan worden dat deze bepalend zijn voor de bestuurlijk-organisatorische kwaliteit. In het verlengde daarvan worden de instrumenten geïnventariseerd die kunnen bijdragen aan het operationaliseren en/of verbeteren van de betreffende elementen. Daarmee wordt aan het analysemodel tevens een praktisch kader toegevoegd. Dit hoofdstuk geeft aldus een beschrijving van de (kwaliteits)elementen en instrumenten op macro-, meso- en microniveau binnen het bestuurlijk-organisatorisch perspectief. (Voor een overzicht zie schema 4 op p. 208.)

In het kader van het rechtsstatelijk kwaliteitsperspectief is in hoofdstuk 5 een aantal – in hoofdzaak normatieve – eisen waaraan rechtspraak moet voldoen, geanalyseerd en besproken. Die eisen zijn voor het merendeel gerelateerd aan rechtsstatelijke beginselen en zijn, een enkel element daargelaten, uitgewerkt in de Grondwet en met name het EVRM. De elementen binnen het bestuurlijk-organisatorisch perspectief, vinden hun grondslag voornamelijk in de organisatiekunde. Hierbij spelen vragen met betrekking tot onder andere het besturen van het gerecht (waaronder het leidinggeven aan professionals), het doelmatig aanwenden van middelen, de werving, selectie en opleiding van rechters en de wijze waarop

¹ Schuyt 2002, p. 273-277.

² Aldus Bert Koster, directeur beheer rechtbank Amsterdam in: ‘Onder rechters’, *Het Volkskrant-magazine*, 9 december 2000.

een gerecht de behandeling van zaken het beste kan organiseren – het procesbeheer. Ook binnen het bestuurlijk-organisatorisch perspectief is de professionele, dienstverlenende organisatie het uitgangspunt.³

Met Koers ben ik van mening dat het bij de bestudering van en het doen van onderzoek naar rechtspraak en rechterlijke organisatie, van belang is deze niet alleen maar vanuit de juridische discipline – de rechtswetenschap – te benaderen.⁴ Met name als het gaat om beleid, management en dienstverlening kan men niet (meer) om beoefenaars en beoefening van andere relevante niet-juridische disciplines heen. Te denken valt bijvoorbeeld aan input met een empirische component, vanuit disciplines als bestuurskunde, organisatiekunde en de sociale wetenschappen.⁵

De discussienota over de derde fase van de herziening van de rechterlijke organisatie stelt dat er tot ongeveer 1985 bij de gerechten weinig aandacht was voor het bestuur en beheer, alsook voor heroriëntatie op het eigen functioneren in relatie tot de buitenwereld.⁶ Het eindrapport van de Stuurgroep onderzoek functioneren rechterlijke organisatie (OFRO) was in dit opzicht een trendbreuk.⁷ Het rapport pleitte voor aandacht voor het functioneren van de rechtspleging op het niveau van de afzonderlijke gerechten. Management is een specialisme geworden, zo stelt de stuurgroep.

Dat er iets diende te veranderen met betrekking tot organisatieprocessen, het besturen van de gerechten en het inrichten en uniformeren van bijvoorbeeld werkprocessen is al geruime tijd niet alleen een algemeen gevoel binnen de rechterlijke organisatie, maar wordt ook daadwerkelijk ter hand genomen.⁸ Of zoals verwoord door Asser: ‘(...) De rechter komt uit zijn traditioneel teruggetrokken positie tevoorschijn. Het gaat vooral om de doeltreffendheid, de efficiëntie van de rechtspleging en op dat terrein moet de rechter laten zien wat hij doet en wat hij kan en wat hij zou kunnen. Processen moeten hun doel bereiken, ze moeten efficiënt verlopen en de rechter moet voor een en ander zorgen.’⁹ Onder invloed van

³ Zie hiervoor hoofdstuk 2.

⁴ Koers 1999, p. 32.

⁵ Langbroek (1995, p. 323–327) pleit, in het verlengde van de veranderingen in de rechterlijke organisatie, voor het ontwikkelen van een rechtsplegingskunde; zoals de bestuurskunde de afgelopen veertig jaar ten dienste van het openbaar bestuur en de openbare meningsvorming ten aanzien van het openbaar bestuur tot ontwikkeling is gekomen. Hij formuleerde in 1995 een aantal interessante doelstellingen van een rechtsplegingskunde.

⁶ *Keuzen voor de bestuursrechtspraak* 2001. Zie bijvoorbeeld ook Van Dijk en Lauwaars 2003, p. 121–132.

⁷ Advies aangaande de werkbelasting van de gerechten en het onderzoek naar de organisatie van de gerechten en de parketten, Den Haag 1986. Zie hiervoor hoofdstuk 1.

⁸ Hierover is in het verleden binnen allerlei verbanden al ruimschoots gediscussieerd. Zie o.a. *Programmaplan PVRO* 1999; *Rechtspraak bij de tijd* 1998; Ten Berge 1998, p. 21–40 en *Contourennota modernisering rechterlijke organisatie* 1998. Ook de jaarverslagen van de gerechten en de jaarplannen van de Raad getuigen van concrete plannen ten aanzien van kwaliteitselementen binnen het bestuurlijk-organisatorisch perspectief. Hoe de Raad hier uitvoering aan geeft, komt in hoofdstuk 9 aan de orde.

⁹ Asser 2002, p. 490–499.

diverse vernieuwingsprojecten is binnen de gerechten een bewustwording gegroeid van een gezamenlijke verantwoordelijkheid ten aanzien van het rechterlijk product.¹⁰ De analyse met betrekking tot het *hoe* en *waarom* van deze veranderende inzichten is uitvoerig uiteengezet in hoofdstuk 2.

Het PVRO heeft destijds, bij de aanvang van het project in 1999, vier hoofd-doelstellingen geformuleerd met het oog op het versterken van de maatschappelijke positie van de rechterlijke macht: het versterken van het bestuur, het verbeteren van de (werk)processen, het verbeteren van het personeelsbeleid en het ontwikkelen van de externe oriëntatie.¹¹ In verband met de realisatie van deze doelstellingen zijn volgens Bevers de wijze waarop en de mate waarin rechters en gerechtshambtenaren met elkaar samenwerken en hun werkprocessen op elkaar afstemmen van groot belang voor de kwaliteit van de organisatie en van het rechterlijk product.¹² Er is op het terrein van (gerechtelijke) samenwerking en stroomlijning in de afstemming van de werkprocessen weliswaar al het nodige werk verricht, maar verbetering en een stevige regie op de uitvoering blijft geboden.¹³

Nadat in onderstaande subparagraaf kort stil is gestaan bij een theoretische beschouwing over de structuur van een organisatie, worden achtereenvolgens in de paragrafen 6.2, 6.3 en 6.4 op respectievelijk macro-, meso- en microniveau de elementen en instrumenten beschreven die deel uitmaken van het bestuurlijk-organisatorisch perspectief. Het is niet bedoeld als een uitputtende beschrijving. Ik heb echter wel geprobeerd te kiezen voor de meest relevante elementen die in hun samenhang de bestuurlijk-organisatorische kwaliteit vorm kunnen geven. Het hoofdstuk wordt in paragraaf 6.5 afgerond met een tussenbalans. De elementen en instrumenten zijn voorts op p. 208 schematisch weergegeven.

6.1.1 *Intermezzo; de structuur van een organisatie*

Rechtspraak en rechtspleging vinden plaats in een organisatorisch verband. Uit literatuur over organisatievormen en organisatiekunde valt op te maken dat het ontwerpen van en het functioneren van effectieve organisaties zeer gecompliceerd is.¹⁴ Mintzberg definieert de structuur van een organisatie als het totaal van de verschillende manieren waarop het werk in afzonderlijke taken is verdeeld en de wijze waarop deze taken vervolgens worden gecoördineerd.¹⁵ Hij onderscheidt vervol-

¹⁰ Voor een overzicht van de verscheidenheid aan vernieuwingsprojecten verwijs ik naar hoofdstuk 1, paragraaf 1.2.4 en hoofdstuk 2.

¹¹ *Programmaplan PVRO* 1999.

¹² Bevers 2004.

¹³ Op de instrumenten samenwerking (in hoofdstuk 5, paragraaf 5.3.3 geïntroduceerd als instrument ter bevordering van het kwaliteitselement rechtseenheid binnen het juridisch kwaliteitsperspectief) en werkprocessen wordt in resp. de paragrafen 6.3.6.1 en 6.3.5.1 nog nader ingegaan.

¹⁴ Het scala aan literatuur op dit terrein is behoorlijk groot. Ik noem hier slechts: Mintzberg 1979 en Melcher 1976.

¹⁵ Mintzberg 1983.

gens vijf coördinatiemechanismen: onderlinge aanpassing (informele communicatie), direct toezicht (leiderschap), standaardisatie van werkprocessen, standaardisatie van output en standaardisatie van vaardigheden van de werknemers. Deze zijn onderling min of meer verwisselbaar maar worden meestal in een combinatie van alle vijf mechanismen gebruikt. Standaardisatie van vaardigheden leidt volgens Mintzberg indirect tot hetzelfde resultaat dat standaardisatie van werkprocessen direct bereikt: de controle en coördinatie van het werk.

De rechterlijke organisatie is, in de terminologie van Mintzberg, te kenschetsen als een professionele bureaucratie. Het werk is ingewikkeld, dus moeten de uitvoerders daar rechtstreeks zeggenschap over hebben. Het primaire coördinatiemechanisme is dan ook de standaardisatie van vaardigheden. Om goed te functioneren is de organisatie afhankelijk van de vaardigheden en de kennis van haar beroepskrachten. In de professionele bureaucratie is het moeilijk om terug te vallen op de andere vormen van standaardisatie. De werkprocessen zelf, met name die van de professionals (de rechters), zijn te ingewikkeld om rechtstreeks te standaardiseren. Ook de output van professioneel werk – de rechterlijke uitspraak – kan niet gemakkelijk worden gemeten en leent zich derhalve niet voor standaardisatie. Daarom kunnen professionele bureaucratieën maar tot op zekere hoogte terugvallen op de formalisatie van professioneel werk of op systemen om dit te plannen en te controleren, aldus Mintzberg.¹⁶ Dat het gebruik van dergelijke systemen en instrumenten door leidinggevendenden binnen professionele organisaties niet of nauwelijks werkt, wordt ook door anderen verdedigd. In paragraaf 6.3.1 zal dit in de context van leidinggeven en professionals aan een nadere beschouwing worden onderworpen.

6.2 Bestuurlijk-organisatorische kwaliteit op macroniveau

‘Vergeleken met de gewone ambtenaar, die geïmplantéerd is in de uitvoerende macht, die, als hij niet voldoet aan de wensen van zijn chef kan worden overgeplaatst en wiens beslissingen niet zelden slechts de uitvoering betekenen van wat instanties boven hem beslist hebben, neemt de magistraat zelf zijn beslissingen, niet onderworpen daarbij aan enig toezicht, bevel of hiërarchie’,

aldus beschreef Rimmelink de rechter in 1995.¹⁷ Deze visie is lange tijd de heersende opvatting geweest. De laatste jaren zien we echter dat er binnen de rechterlijke organisatie een bewustwordingsproces is opgetreden, waarbij de rechtsprekende macht niet alleen oog heeft voor het eigen, individuele rechterswerk. Er heeft een, weliswaar nog bescheiden, omslag plaatsgevonden waardoor (individuele)

¹⁶ Mintzberg 1979.

¹⁷ Rimmelink 1995, p. 359.

rechters ‘omgevingsbewust’¹⁸ worden en steeds meer aandacht krijgen voor aspecten met betrekking tot het (organisatorisch) functioneren van de rechterlijke organisatie, de gerechten en met name de sector waarbinnen men werkzaam is.¹⁹ Belangrijk aspect is ook dat daar waar voorheen beslissingen binnen de rechterlijke organisatie in organisatorische aangelegenheden vaak langs informele weg werden genomen²⁰, deze sinds 1 januari 2002 een inbedding hebben gekregen in de Wet RO.²¹ Op deze wijze krijgen gerechtsbesturen (formele) instrumenten in handen om de organisatie systematisch en professioneler te gaan besturen.

Mensen, middelen, een evenwichtige toedeling daarvan binnen de rechterlijke organisatie en het ten uitvoer kunnen brengen van kwaliteitszorg ten aanzien van het proces, het product en de dienstverlening zijn de meest essentiële elementen op het macroniveau. Met behulp van instrumenten als de wijze van financiering van de rechtspraak, werving, selectie, opleiding en benoeming van rechters en een kwaliteitsmeetsysteem voor de rechterlijke organisatie kan uitvoering worden gegeven aan genoemde elementen. In het vervolg van deze paragraaf wordt de analyse met betrekking tot de elementen en instrumenten betreffende de bestuurlijk-organisatorische kwaliteit op macroniveau verder uitgewerkt.

6.2.1 Adequate toerusting;

doelmatig aanwenden van mensen en middelen

Het in voldoende mate kunnen beschikken over mensen en middelen is een belangrijk element binnen het bestuurlijk-organisatorisch perspectief. Een organisatie, dus ook een professionele, dienstverlenende organisatie als de rechterlijke organisatie, valt of staat met de ruimte die er is om de juiste mensen de juiste plaats te laten bezetten met gebruikmaking van de benodigde middelen.²² Voor elke zaak die zich aandient, zal de rechterlijke organisatie voldoende middelen ter beschikking moeten hebben om een kwalitatief goed product te kunnen realiseren. Dit is hoofdzakelijk een budgettaire aangelegenheid. Het zo effectief en efficiënt mogelijk aanwenden

¹⁸ Hiermee bedoel ik dat rechters zich meer en meer realiseren dat ze onderdeel uitmaken van een breed proces dat mede door anderen wordt gedragen en uitgevoerd. Dat de totstandkoming van het uiteindelijke product mede afhankelijk is van het goed functioneren van andere medewerkers. Maar ook dat rechters meer oog krijgen voor de werkomgeving en de werksfeer van gerechtsambtenaren.

¹⁹ Over landelijke projecten en initiatieven die zijn gestart door rechters en gerechten is, in het kader van de modernisering van de rechterlijke organisatie, reeds gesproken in hoofdstuk 2.

²⁰ Zie over deze in de praktijk gegroeide en aanvaarde overlegstructuur en de ontwikkelingen dienaangaande hoofdstuk 2, paragraaf 2.4.3.

²¹ De inwerkingtreding van de Wet Organisatie en bestuur gerechten heeft hiertoe de wettelijke basis gecreëerd. Zie met name afdeling twee van hoofdstuk twee van de Wet RO waarin voor het bestuur van een gerecht taken en bevoegdheden zijn neergelegd.

²² In de jaarverslagen 2003 en 2004 van de gerechten valt met enige regelmaat te lezen dat gerechtsbesturen zich door bezuinigingen genoodzaakt zien de instroom van nieuwe rechters te beperken en vacatures slechts gedeeltelijk in te vullen. En toch maakt men, ondanks die teruggang in de personeelsbezetting, in een aantal gevallen gelijktijdig melding van een groei in het aantal afgedane zaken – ‘Meer met minder’! Dus ergens lijkt nog winst te behalen.

van voldoende mensen en middelen speelt daarbij een belangrijke rol en is al geruime tijd speerpunt binnen het bestuurlijk-organisatorisch moderniseringsproces.

De Raad uitte de afgelopen jaren meerdere malen zijn zorg over ontoereikende budgetten voor de rechterlijke organisatie. Het Jaarplan Rechtspraak 2006 meldt dat er voor het jaar 2006 door de Minister van Justitie minder middelen aan de rechtspraak zijn toegekend dan op grond van de bestaande financierings- en productieafspraken mocht worden verwacht. Volgens de Raad is het risico groot dat op verschillende niveaus zowel voor wat betreft het primaire proces als op facilitair gebied de rechtspraak zal worden geconfronteerd met een noodzaak tot bijstellen van afspraken en/of maken van nieuwe keuzes waarvan de gevolgen op dit moment nog niet kunnen worden overzien.²³ Het jaarplan vermeldt voorts dat een ontoereikende financiering onder andere ook consequenties heeft voor de werkvoorraden. Door de ontoereikende financiering nemen de werkvoorraden in 2006 gemiddeld met 3% toe ten opzichte van 2004.²⁴ In 2008 verwacht men dat de kosten van de rechtspraak ten gevolge van kwaliteitsbehoud en versterking groter zullen zijn dan de opbrengsten. Daardoor moet de rechtspraak in 2008 ook eigen vermogen inzetten.²⁵ In het Jaarplan 2009 geeft de Raad aan dat het zaaksaanbod als gevolg van de economische recessie sterker zal toenemen dan eerder verwacht. Ervan uitgaande dat er voor die verhoogde instroom voldoende financiering komt, is de Raad in staat aan de gerechten voldoende middelen beschikbaar te stellen om het verwachte aanbod van zaken te verwerken, aldus het jaarplan.²⁶ Volgens Pot, lid van de Raad en verantwoordelijk voor de portefeuille financiën, is er voorlopig 60 miljoen euro extra nodig om de extra werklast op te vangen.²⁷

6.2.1.1 Instrumenten ter bevordering van een doelmatiger rechtspleging

In het verleden, maar ook recenter, zijn landelijke instrumenten ontwikkeld om een doelmatiger rechtspleging te bevorderen met name door het spreiden en doelmatig aanwenden van capaciteit. Een instrument dat vaak werd ingezet bij het in een relatief kort tijdsbestek wegwerken van (een deel van) de werkvoorraad is de zogenaamde 'Vliegende Brigade'.²⁸ Ook het Landelijk Ondersteunings Team Hoven (LOTH) was zo'n instrument.²⁹ Alhoewel de Vliegende Brigade een hoge productiviteit heeft, en daarmee een serieuze bijdrage heeft geleverd aan het weg-

²³ *Jaarplan Rechtspraak 2006*, p. 20.

²⁴ *Jaarplan Rechtspraak 2006*, p. 7.

²⁵ *Jaarplan Rechtspraak 2008*, p. 35.

²⁶ *Jaarplan Rechtspraak 2009*, p. 25.

²⁷ Weijers 2009.

²⁸ De Vliegende Brigade werd in maart 2000 opgericht (aanvankelijk voor een periode van 3 jaar) om de achterstanden in de civiele sectoren weg te werken. Ten tijde van de oprichting van de Vliegende brigade is vastgelegd dat het om een tijdelijke voorziening ging. De Raad financierde het project tot 2007 vervolgens is de Vliegende Brigade per 1 januari 2007 opgeheven. *De Rechtspraak, Jaanverslag 2006*, p. 30. Zie ook Van der Horst 2000, p. 474-477.

²⁹ Het LOTH is per 31 december 2003 voortijdig opgeheven vanwege een tegenvallende productie en hoge kosten. De besturen van de gerechtshoven oordeelden dat de toegevoegde waarde van het LOTH de hoge kosten niet rechtvaardigden, *Novum*, september 2003.

werken van achterstanden, is het echter geen instrument om met name op mesoniveau structurele oplossingen voor de oorzaak van het probleem van oplopende werkvoorraden te kunnen bieden. Het gaat meer om het tijdelijk ontlasten en wegwerken van achterstanden bij een of meerdere gerechten.³⁰ Op macroniveau gezien is het zeer efficiënt.

HET LANDELIJK COÖRDINATIECENTRUM MEGAZAKEN

Een ander instrument is het in 2004 operationeel geworden Landelijk Coördinatiecentrum Megazaken (LCM).³¹ Het door de Raad ingestelde LCM is in het leven geroepen om megastrafzaken – strafzaken die meer dan 30 uur zittingstijd meer-
voudige kamer vergen – zodanig over de rechtbanken te verdelen dat de zittingscapaciteit optimaal wordt benut (en de organisatie daardoor ook minimaal extra wordt belast, lijkt mij).³² In 2006 heeft een evaluatie van de werkwijze van de verdeling van megazaken plaatsgevonden. Een van de uitkomsten is dat het aanmelden en evenwichtig spreiden van megazaken nog te veel problemen oplevert. Daarop is besloten om de werkwijze van het LCM aan te passen. Uitgangspunt is dat megazaken meer dan voorheen in de eigen regio zullen worden behandeld. Alleen als zich capaciteitsproblemen voordoen zal een megazaak door het LCM aan een rechtbank elders in het land worden toebedeeld.³³

SCHAALGROOTTE VAN DE GERECHTEN EN SAMENWERKINGSVERBANDEN TUSSEN GERECHTEN

Uit een gezamenlijk onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau en de Raad naar de productiviteit van de rechtspraak blijkt dat, hoewel de omvang van een gerecht van invloed is op de productiviteit, de effecten van de schaalgrootte op de productiviteit betrekkelijk gering zijn.³⁴ Volgens de onderzoekers betekenen de uitkomsten dat bij de meeste gerechten weinig productiviteitswinst uit schaal aanpassingen kan worden gehaald, maar dat bij enkele gerechten wel degelijk van schaalvergroting of -verkleining kan worden geprofiteerd. Veranderingen in de schaal bij met name de kleinste en grootste gerechten kunnen de productiviteit van de rechtspraak bevorderen, aldus de onderzoekers. Ook al lijkt de schaalgrootte van geringe invloed op de productiviteit, dan kan de schaalgrootte van de bestaande gerechten daarnaast wel effect hebben op het doelmatig aanwenden van middelen, kennis en mensen.³⁵

³⁰ Over de werking van de Vliegende Brigade als interventie met als doel de civiele procedure te versnellen zie Eshuis 2007.

³¹ Het LCM heeft een eigen website: www.megazaken.nl en is organisatorisch ondergebracht bij de rechtbank Rotterdam. Zie verder Kuster 2005, p. 113–116.

³² Aanwijzingsbesluit nevenzittingsplaatsen megastrafzaken, *Stort.* 2004, nr. 123.

³³ *De Rechtspraak, Jaanverslag 2006*, p. 26 en 'LCM gaat andere koers varen', *Novum*, september 2007.

³⁴ Van der Torre e.a. 2007, p. 20.

³⁵ Een studie betreffende de optimale schaal van een Nederlands gerecht is te vinden in Van Tulder en Spapens 1990. Ook is internationaal vergelijkend onderzoek gedaan naar de relatie tussen

Knelpunten die zich kunnen voordoen en die gerelateerd zijn aan de schaalgrootte van gerechten, hebben enerzijds invloed op de juridische kwaliteit (bijvoorbeeld het kunnen realiseren van gespecialiseerde rechtspraak) en anderzijds op de bestuurlijk-organisatorische kwaliteit (het opvangen van pieken). Ingeval sprake is van een tijdelijk tekort aan capaciteit bij een gerecht kan – sinds een wijziging in het Besluit nevenvestigings- en nevenzittingsplaatsen in 2004 – een ander gerecht tijdelijk als nevenzittingsplaats optreden.³⁶ De samenwerking op grond van dit besluit is geen structurele maatregel. Het is mogelijk voor een periode van drie jaar en kan maximaal een keer verlengd worden (artikel 7, tweede lid Besluit nevenvestigings- en nevenzittingsplaatsen).

Om meer zicht te krijgen op mogelijke samenwerkingsvormen tussen gerechten is in 2005 door de Raad en de Presidentenvergadering een onderzoekscommissie ingesteld. Naast het onderzoeken van de mogelijkheden tot samenwerking heeft de onderzoekscommissie tevens de wenselijkheid van schaalvergroting van de gerechten onderzocht. Deze commissie–Van der Winkel stelt in haar advies dat de middelen die de rechtspraak ter beschikking staan per definitie beperkt zijn en deze moeten daarom zo doelmatig mogelijk worden ingezet. Schaalvergroting door het verminderen van het aantal gerechten is in de ogen van de commissie wenselijk noch noodzakelijk. Voorts stelt de commissie dat niet alle gerechten groot genoeg zijn om in het primaire proces voor alle rechtsgebieden te voorzien in de noodzakelijke diepgaande kennis. In de bedrijfsvoering kan niet op alle terreinen van de organisatie de gevraagde kwaliteit worden geleverd voor een redelijke prijs. Volgens de commissie biedt het organiseren van niet vrijblijvende, duurzame samenwerking tussen gerechten in vaste regio's een oplossing voor deze problemen. De commissie presenteert daartoe een model van duurzame samenwerking tussen gerechten op regionaal niveau.³⁷ Het rapport is uitgebreid besproken binnen de gerechten. Voor de voorgestelde regiovorming bleek echter onvoldoende draagvlak te bestaan. Het rapport heeft gefungeerd als opstap voor de verdere gedachtevorming over de samenwerking tussen de gerechten, aldus het Jaarverslag 2006 van de rechtspraak.³⁸

De commissie–Deetman gaat in haar evaluatierapport in op het vraagstuk van schaalgrootte en ziet de oplossing voor schaalgerelateerde knelpunten in structurele samenwerkingsverbanden tussen gerechten.³⁹ De commissie onderkent dat voor het realiseren van gespecialiseerde rechtspraak, het opvangen van pieken, de kwali-

de schaalgrootte en de productiviteit van een gerecht in Goudriaan 2003.

³⁶ Besluit van 17 juni 2004 tot wijziging van het Besluit nevenvestigings- en nevenzittingsplaatsen en enkele andere besluiten in verband met een betere benutting van de zittingscapaciteit, *Stb.* 2004, 288.

³⁷ *Goede rechtspraak door sterke regio's* 2006, p. 3–7.

³⁸ *De Rechtspraak, Jaarverslag 2006*, p. 8.

³⁹ Het kabinet deelt deze zienswijze van de commissie en zal om de gewenste flexibiliteit te bereiken wetgeving initiëren op basis waarvan het voor de rechtbanken mogelijk wordt om binnen de grenzen van het ressort met elkaar samen te werken, *Kabinetsstandpunt evaluatie Modernisering rechterlijke organisatie* 2007, p. 9.

teit en continuïteit van de rechtspraak in de kleinere rechtsgebieden en voor het op peil houden van de kwaliteit van specialistische bedrijfsvoeringsfuncties een grotere schaal nodig is.⁴⁰ De commissie-Deetman is met de commissie-Van der Winkel van mening dat landelijke criteria moeten worden ontwikkeld om samenwerkingsverbanden inzichtelijk in te richten.⁴¹ Tevens acht de commissie-Deetman het wenselijk dat een wettelijke grondslag voor samenwerking in de rechtspraak wordt opgenomen in de Wet RO.

In zijn brief van 9 juli 2004 kondigde de Minister van Justitie al aan voornemens te zijn met een wetsvoorstel te komen om een samenwerkingsbepaling in de Wet RO op te nemen.⁴² In 2007 geeft de Minister van Justitie aan dat hij, mede gelet op het advies van de commissie-Deetman, de tijd nu rijp acht om met de voorbereidingen van dit wetsvoorstel te beginnen.⁴³ Het wetsvoorstel Evaluatiewet modernisering rechterlijke organisatie bevat onder andere regels over samenwerking tussen gerechten.⁴⁴

6.2.1.2 Financiering van de rechtspraak; werklasmeting en bekostiging

De begrotingswetgever moet voldoende middelen ter beschikking stellen om de rechtsprekende macht in staat te stellen zaken op een toereikende wijze af te handelen.⁴⁵ Deze verplichting vloeit voort uit de (kwaliteits)eisen die artikel 6 EVRM aan de rechtspraak en rechtspleging stelt. De Minister van Justitie dient, in zijn hoedanigheid van mede (begrotings-)wetgever, ervoor te zorgen dat de door hem voorgestelde begroting voor de rechtsprekende macht deze in staat stelt aan de (kwaliteits)eisen van artikel 6 EVRM te voldoen.⁴⁶

Ingevolge artikel 97 Wet RO worden er bij algemene maatregel van bestuur regels gesteld met betrekking tot de financiering van de rechtspraak.⁴⁷ Het budget van de gerechten wordt voornamelijk bepaald door de werklasmeting van de gerechten. De werklasmeting vormt de basis voor en speelt zodoende een centrale rol in de bekostiging van de gerechten.⁴⁸ Artikel 4 van het Besluit financiering rechtspraak 2005 stelt regels betreffende de objectieve meting van de werklasmeting bij de gerechten.

⁴⁰ *Rechtspraak is kwaliteit* 2006, p. 43.

⁴¹ *Rechtspraak is kwaliteit* 2006, p. 44.

⁴² *Kamerstukken II* 2003/04, 29 279, nr. 10, p. 5.

⁴³ *Kamerstukken II* 2006/07, 29 279, nr. 47, p. 2.

⁴⁴ *Kamerstukken II* 2008/09, 32 021, nr. 3.

⁴⁵ Getuige de voorbeelden in paragraaf 6.2.1 uit de jaarplannen van de Raad zijn de ter beschikking gestelde middelen de afgelopen jaren niet steeds toereikend geweest.

⁴⁶ Zie hiervoor ook hoofdstuk 5, paragraaf 5.2.2.

⁴⁷ Besluit financiering rechtspraak, *Stb.* 2002, 390 (de AMvB is gebaseerd op de Nota hoofdlijnen AMvB bekostiging, *Kamerstukken II* 2000/01, 27 182, nr. 41). Laatstelijk gewijzigd in Besluit financiering rechtspraak 2005, *Stb.* 2005, 55. In verband met de gedetailleerdheid van de regels en de regelmatig noodzakelijke aanpassingen is er destijds voor gekozen om het financieringsstelsel grotendeels bij AMvB te regelen, *Stb.* 2002, 390, p. 17.

⁴⁸ Daarnaast kent het budget van de gerechten nog financieringsgrondslagen voor de gerechtskosten en voor het innovatie- en projectbudget.

Dit systeem⁴⁹ houdt in dat door middel van (periodiek) tijdschrijfonderzoek voor alle in het systeem te onderscheiden productgroepen en daarbinnen de afzonderlijke zaakscategorieën op gerechts- en sectorniveau, wordt aangegeven wat de landelijke gemiddelde behandelingsduur per zaak is.⁵⁰ Het gaat dan om de werklast van het personeel bij de gerechten, onderscheiden naar rechterlijke ambtenaren en gerechtsambtenaren, gemoeid met de productie.⁵¹ Met behulp van het objectief werklastmetingsysteem kan worden berekend hoeveel zaken een gerecht voor het ter beschikking te stellen budget, kan afhandelen.⁵² Het werklastsysteem is geen statisch systeem. Als gevolg van wetswijzigingen, maar ook van ontwikkelingen op het gebied van de complexiteit van zaken, kan het systeem wijzigen. De feitelijke uitvoering, het beheer en het onderhoud van het werklastsysteem liggen bij de Raad.⁵³

⁴⁹ Het systeem van werklastmeting, het zogenaamde Lamicie-systeem, heeft al een tamelijk lange geschiedenis achter de rug. Reeds in april 1995 werd in een notitie van de hand van Falkena, lid van de Centrale Commissie Werklastmeting (CCW), de invoering bepleit van een vereenvoudigd systeem van genormeerde werklastmeting. In november 1996 stelt de CCW het door de zogenaamde ‘last-minute commissie’ (Lamicie) uitgebrachte rapport ‘Tal van zaken’ vast. Vanaf dat moment is er voor alle gerechten een systeem van werklastmeting met normtijden voor 38 zaakscategorieën beschikbaar. In de loop van 2000 is dit uitgegroeid tot 48 zaakscategorieën! Tegelijk met de invoering van het baten-lasten stelsel op 1 januari 2005 werd ten aanzien van die 48 zaakscategorieën een aanzienlijke vereenvoudiging gerealiseerd door vanaf dat moment uit te gaan van negen zogenaamde productgroepen, Buddendijk 2006, p. 446–450.

⁵⁰ Hierbij zij aangetekend dat die behandel tijd in principe uitgaat van een uniforme werkwijze van de rechters en gerechtsambtenaren, daarin kan een zeker gevaar schuilen. De gemiddelde behandel tijd zal niet kunnen beogen een bepaalde werkwijze af te dwingen. De werklastmeting vindt plaats volgens geobjectiveerde normen die niet afhankelijk zijn van de werkwijze of zienswijze van de individuele rechter, vgl. Hofhuis 2003, p. 90–95 en Buddendijk 2006, p. 446–450.

⁵¹ De periodiek te houden tijdschrijfonderzoeken ontmoetten nogal wat kritiek. De onderzoeken die werden uitgevoerd in de periode 2003–2005 leverden behandel tijden op die niet overeen kwamen met de werkelijkheid. Volgens de onderzoeken zou een deel van het personeel in sommige sectoren niet nodig zijn; de geregistreerde behandel tijd van een zaak kwam niet altijd overeen met de aantallen zaken en mensen binnen die sector. De waarde van deze tijdschrijfonderzoeken werd door velen bestempeld als een ‘nutteloze exercitie’, *Novum* april 2006. Om de productgroepprijzen 2011–2013 vast te stellen is in 2008 een tijdbestedingsonderzoek uitgevoerd. Om de rechters en gerechtsambtenaren zo min mogelijk te belasten heeft de Raad deze keer gekozen voor een methode waarbij een deel van de medewerkers een werkdag werd gevolgd. Zij hoefden zelf geen tijd te registreren, *Jaarplan Rechtspraak 2009*, p. 27–28. Het feit dat rechters ongevraagd onderzoekers een of meerdere dagen op hun werkkamer moesten dulden en hen tekst en uitleg moesten geven over hun bezigheden, bracht nogal wat onrust en onvrede te weeg, “Onderzoek voelt als motie van wantrouwen”, *Onrust onder rechters over onderzoek naar tijdbesteding*, *Mr. Magazine voor juristen*, 2008/05, p. 10–11.

⁵² *Kamerstukken II* 1999/00, 27 182, nr. 3, p. 28–31.

⁵³ Nota hoofdlijnen AMvB bekostiging, *Kamerstukken II* 2000/01, 27 182, nr. 41, p. 13 en art. 4 Besluit financiering rechtspraak 2005.

6.2.1.3 Invoering van het baten-lasten stelsel; prestatiegerichte financiering van de rechtspraak

In 1999 is een interdepartementaal beleidsonderzoek verricht naar de mogelijkheden van een prestatiegerichte bekostiging (financiering van de rechtspraak op output). Daarbij is toen onderzocht of de overgang naar het baten-lasten stelsel van meerwaarde zou zijn.⁵⁴ Invoering van het baten-lasten stelsel voor de rechtspraak werd wenselijk geacht om beter het verband tussen de gemaakte kosten en de geleverde productie (de kostprijs) te kunnen vaststellen. Het toenmalige Kabinet heeft aangegeven de aanbevelingen van het eindrapport in hoofdlijnen over te nemen.⁵⁵ In de Wet Raad voor de rechtspraak is dan ook uitgegaan van de invoering van het baten-lasten stelsel voor de rechtspraak.⁵⁶ Tot aan de invoering van het baten-lastenstelsel op 1 januari 2005 gold voor de rechtspraak het kasverplichtingenstelsel.⁵⁷ In dit stelsel werden de uitgaven geboekt op het moment van betaling. Dit in tegenstelling tot het baten-lasten stelsel waarin de gemaakte kosten worden gekoppeld aan prestaties en de kosten worden geboekt op het moment dat die prestaties worden geleverd. Met behulp van het baten-lasten stelsel worden de kosten dus direct gekoppeld aan de producten. Tevens biedt dit stelsel de gerechten de mogelijkheid om reserves en voorzieningen op te bouwen; een belangrijk instrument binnen het concept van integraal management om onder andere bedrijfsrisico's op te vangen.

Het baten-lasten stelsel kan bijdragen aan een meer resultaatgerichte sturing van de rechtspraak. Het biedt de mogelijkheid om de organisatie te sturen en bekostigen op basis van de prestaties die zij levert. Het sturen op geleverde prestaties is een belangrijke doelmatigheidsprikkels binnen het model. Voorwaarde hiervoor is echter het kunnen vormen van voorzieningen om een eventuele korting te kunnen opvangen.

De invoering van het baten-lasten stelsel voor de rechtspraak maakt het mogelijk de rechtspraak te bekostigen op een zo integraal mogelijke kostprijs. In de overeen te komen prijs per af te handelen rechtszaak worden componenten opgenomen voor o.a. huisvesting, opleiding, automatisering en innovatie. In deze systematiek wordt de bekostiging door het ministerie van Justitie aan de Raad gebaseerd op volume- en prijsafspraken voor elf zogenaamde productgroepen op gerechts- en sectorniveau. (Een productgroep bestaat uit een aantal samenhangende categorieën van zaken.) Voor elk van de elf productgroepen geldt een bepaalde (landelijke) prijs per afgehandelde zaak. Deze vastgestelde prijzen worden onder andere gebaseerd op de in het verleden gerealiseerde prijs, veranderingen in samenstelling van de zaaksaantallen en de uitkomsten van de werklasmetingen.⁵⁸

⁵⁴ *Recht van spreken* 1999.

⁵⁵ *Kamerstukken II* 1998/99, 26 689, nr. 1.

⁵⁶ *Kamerstukken II* 1999/00, 27 182, nr. 3, p. 70.

⁵⁷ *Kamerstukken II* 2003/04, 29 534, nr. 2.

⁵⁸ Art. 12 Besluit financiering rechtspraak 2005. De prijs van een zaak wordt elke drie jaar opnieuw geijkt en vastgesteld. Bij deze herijking maken de Raad en de Minister van Justitie onder

Deze vorm van prestatiegerichte bekostiging leidt tot meer zakelijke en transparante verhoudingen en tot een meer resultaatgerichte besturing en bedrijfsvoering van de gerechten.⁵⁹ Naast deze eventuele positieve prikkels herbergt dit stelsel met name binnen de strafsectoren een zeker risico in zich. Het risico bestaat dat gerechten financiering mislopen omdat zij afhankelijk zijn van niet te beïnvloeden externe factoren. Dit is met name het geval in de strafrechtsketen waar gerechten deels afhankelijk zijn van de naleving van de afspraken die parketten en gerechten maken. Als een parket er niet in slaagt het afgesproken aanbod te realiseren, loopt het gerecht financiering mis vanwege onderbenutting. De commissie-Deetman heeft geconstateerd dat tussen het aantal aan te leveren en het aantal afgedane zaken bij de sector strafrecht veelal een verschil bestaat wat spanningen oplevert binnen de sector.⁶⁰

In het sturen op te leveren prestaties schuilt altijd het gevaar dat daarmee afbreuk wordt gedaan aan andere kwaliteitselementen. Het is zaak om als organisatie het juiste evenwicht daarin te bewaren.⁶¹ Zo'n instrument ter bevordering van efficiency en arbeidsproductiviteit van de gerechten kan heel wel een negatief effect hebben op elementen binnen het juridisch kwaliteitsperspectief (te denken valt bijvoorbeeld aan de keuze voor enkelvoudige in plaats van meervoudige rechtspraak).

6.2.1.4 Verrekensystematiek versus integraal management

Om meer prikkels voor de gerechten tot prestatie en doelmatigheid in het systeem op te nemen en ook om de gerechten ruimte te bieden slagvaardig te kunnen reageren op onverwachte ontwikkelingen in de instroom van rechtszaken is een verrekensystematiek ontwikkeld voor het geval de individuele gerechten meer of minder zaken hebben behandeld dan in de jaarplannen was afgesproken.⁶² Deze verrekensystematiek houdt in dat gerechten die meer hebben geproduceerd dan afgesproken, voor dat meerwerk een extra opbrengst ontvangen (70 procent van de overeengekomen kostprijs). Daartegenover staat dat gerechten die minder hebben geproduceerd dan afgesproken een financiële afdracht moeten doen (een eventuele minderproductie wordt op dezelfde wijze verrekend; eveneens 70 procent van de kostprijs).⁶³ Opmerkelijk is dat de wetgever destijds aangaf nacalculatie in de vorm

meer afwegingen over doelmatigheid en kwaliteit, *Stb.* 2005, 55, p. 21-22. In 2009 worden voorbereidingen getroffen voor de onderhandelingen over de prijzen voor de periode 2011-2013. De nieuwe behandelzeiten worden in het najaar van 2009 door de Raad vastgesteld, *Jaarplan Rechtspraak 2009*, p. 27-28.

⁵⁹ De commissie-Deetman constateert dat de bekostigingssystematiek in de praktijk naar behoren werkt en vooralsnog niet dient te worden gewijzigd. Daarbij merkt de commissie wel op dat meer ervaring met de systematiek opgedaan dient te worden zodat de gerechten de mogelijkheden van de systematiek beter en volledig kunnen benutten. *Rechtspraak is kwaliteit* 2006, p. 47.

⁶⁰ *Rechtspraak is kwaliteit* 2006, p. 29.

⁶¹ Vgl. Andersson, Elffers en Felix 2006.

⁶² Deze verrekensystematiek vindt haar grondslag in art. 97, eerste lid, onder d, van de Wet RO.

⁶³ Besluit financiering rechtspraak 2005, *Stb.* 2005, 55, p.14-15.

van terugvordering van middelen onwenselijk te achten maar daarbij de mogelijkheid daartoe wel openhield. Hij koos namelijk voor een formulering van artikel 97, eerste lid, onder d, Wet RO waarbij de wijze waarop bij de financiering met de naleving van de eerder aan de financiering verbonden voorschriften, rekening zou worden gehouden open werd gehouden.⁶⁴ (Dit heeft uiteindelijk gestalte gekregen in het Besluit financiering rechtspraak 2005.)

Dat deze verrekensystematiek tot vervelende consequenties kan leiden laat een voorbeeld uit de praktijk zien. Rechtbank Haarlem had in 2004 te kampen met een onvoorziene beleidswijziging van het ministerie van Justitie inzake het niet meer vervolgen van grote aantallen drugskoeriers. Dit betekende een scherpe daling van de instroom van strafzaken voor de rechtbank. Als gevolg daarvan daalde ook de productie in de strafsector overeenkomstig. De lagere productie vertaalde zich ook in een onderuitputting van het budget. Een bedrag van 2 miljoen euro moest worden geretourneerd aan de Raad.⁶⁵ Afgezien van de vraag of rechtbanken steeds over de nodige reserves beschikken om substantiële bedragen te retourneren, is het een relevante vraag of het niet kunnen nakomen van gemaakte productieafspraken ten gevolge van externe, niet beïnvloedbare beslissingen zoals in bovenstaand voorbeeld, wel afgewenteld moeten worden op de rechtbank zelf.

Een ander aspect dat ik hier in het licht van het concept integraal management van belang acht, is de wijze waarop de verrekensystematiek doorwerkt in de gerechten. Indien een sector meer heeft geproduceerd dan afgesproken, ontvangt het *gerecht* voor dat meerwerk de extra opbrengst en niet de desbetreffende sector. Het wordt dus toegevoegd aan de algemene reserves van het gerecht en komt niet specifiek ten goede aan het budget van de sector waar de prestaties zijn geleverd. De sectorvoorzitter die als integraal manager bij uitstek wordt geprofileerd (zie hierover onder andere hoofdstuk 3 en paragraaf 6.3), kan dus de extra middelen, waar de medewerkers binnen die sector voor gezorgd hebben, niet aanwenden binnen zijn eigen sector. Kan integraal management als gevolg hiervan op sectorniveau dan wel ten volle zijn uitwerking krijgen?

6.2.1.5 Toedeling van zaken aan en tussen gerechten;⁶⁶ concentratie van rechtspraak

De toedeling van zaken aan gerechten wordt grotendeels bepaald door de absolute en relatieve competentie. De absolute competentie betreft een bepaald inhoudelijk rechtsgebied waarvoor een gerecht bevoegd is.⁶⁷ De relatieve competentie ziet op de territoriale aspecten van de zaakstoedeling.⁶⁸ De relatieve competentieregels

⁶⁴ *Kamerstukken II* 1999/00, 27 182, nr. 3, p. 33 en p. 70.

⁶⁵ *Jaarverslag rechtbank Haarlem 2004*.

⁶⁶ Voor een internationaal vergelijkend onderzoek zie Langbroek en Fabri 2004.

⁶⁷ Zie o.a. artt. 42-45 Wet RO voor wat betreft de rechtbanken en bijvoorbeeld art. 18 Wet bestuursrechtspraak bedrijfsorganisatie ten aanzien van het CBb.

⁶⁸ Art. 41 en 59 Wet RO jo Besluit nevenvestigings- en nevenzittingsplaatsen, *Sib.* 2004, 288. De factoren die de spreiding van de gerechten hebben bepaald, zijn gebaseerd op historische principes. Zo is de locatiekeuze van de negentien rechtbanken veelal gebaseerd op het feit dat deze

verschillen naar gelang het soort rechtsgebied. (De algemene civielrechtelijke competentieregel bijvoorbeeld, is dat de bevoegdheid van een gerecht bepaald wordt door de woonplaats van de gedaagde partij, terwijl bestuursrechtelijke zaken in het algemeen worden afgedaan door de gerechten binnen wiens territoire de beslissing werd genomen.) Volgens de commissie-Deetman is er geen noodzaak om de arrondissementsgrenzen of het aantal arrondissementen te wijzigen. Voor de reguliere veel voorkomende zaaksbehandeling voldoet de huidige indeling nog steeds, aldus de commissie.⁶⁹ Er is echter wel beweging in de visie op de indeling van de gerechtelijke kaart waar te nemen. De Minister van Justitie overweegt een herziening van de gerechtelijke kaart.⁷⁰ Daarmee komt de huidige arrondissementale indeling in een ander daglicht te staan. (Hierover meer in hoofdstuk 7 in het kader van de toegankelijkheid van de rechtspraak.)

Op de algemene competentieregels worden verschillende (wettelijke) uitzonderingen gemaakt. Bij vreemdelingenzaken en megastrafzaken (zie hiervoor paragraaf 6.2.1) is het bijvoorbeeld mogelijk om zaakstoedeling onder meer naar lokale capaciteit van het gerecht mogelijk te maken. Een ander voorbeeld betreft de concentratie van zaken bij een bepaald gerecht. Bij wet wordt met enige regelmaat een enkele rechtbank bevoegd gemaakt om te oordelen over geschillen die voortvloeien uit de betreffende specifieke wet.⁷¹ Dit gebeurt in de meeste gevallen als die wet een speciale deskundigheid van rechters vraagt.⁷² De rechtbank Rotterdam is hiervan een goed voorbeeld. Op een aantal specifieke deelterreinen van het bestuursrecht – met name op financieel-economisch gebied – wordt rechtbank Rotterdam, in afwijking van artikel 8:7 Awb, aangewezen als het gerecht in eerste aanleg. Zie bijvoorbeeld artikel 44 Wet toezicht effectenverkeer, artikel 93 Mededingingswet en artikel 17.1, tweede lid, Telecommunicatiewet.⁷³ Naast specifieke deskundigheid is ook een gering aantal zaken vaak een argument om deze bij één gerecht te concentreren.

Het is niet alleen de wetgever die op deze wijze de toedeling van zaken aan bepaalde gerechten kan beïnvloeden, ook de Raad heeft hierin een rol van betekenis. De Raad kan op grond van de adviestaak die volgt uit artikel 95 Wet RO de toedeling van zaken aan gerechten sturen.⁷⁴ In zijn wetgevingsadviezen kan de

plaatsen vroeger eenvoudig en binnen aanvaardbare tijd met behulp van een 'trekschuit' of een postkoets bereikbaar moesten zijn! Zie hierover Albers, Boonstra, Van der Doelen en Mos 2004, p. 16-23. De auteurs besteden ook aandacht aan de factoren schaalgrootte en specialisatie en concentratie van gerechten.

⁶⁹ *Rechtspraak is kwaliteit* 2006, p. 43.

⁷⁰ *Kamerstukken II* 2008/09, 29 279, nr. 85.

⁷¹ Zie hierover o.a. Hofhuis 2004, p. 469-473 en Huydecoper 2004, p. 508-511.

⁷² Voor een overzicht van bij wet geregelde concentratie (stand van zaken per 21 augustus 2007) zie het rapport *Toedeling Zaakspakketten. Specialisatie, concentratie en kwaliteit van rechtspraak* 2008.

⁷³ Sinds 1997 heeft de wetgever de sector bestuursrecht van de rechtbank Rotterdam exclusief belast met de beslechting in eerste aanleg van bepaalde categorieën economische orderingszaken. Over de praktische consequenties van een dergelijke keuze voor een individuele rechtbank respectievelijke sector zie Naves 2004, p. 485-486.

⁷⁴ Zie bijvoorbeeld het advies van 18 februari 2009 inzake het ontwerp wetsvoorstel tot wijziging

Raad aangeven dat het bijvoorbeeld mede gelet op de werklast voor gerechten of gelet op het opbouwen van deskundigheid binnen een of meerdere gerechten, raadzaam is de zaken die voortvloeien uit het betreffende wetsvoorstel te concentreren bij een door de Raad voorgesteld gerecht.⁷⁵ Naar aanleiding van een door de Raad georganiseerde conferentie over rechterlijke concentratie in oktober 2003 heeft de Raad een zogenaamd ‘Toetsingskader rechterlijke concentratie’ ontwikkeld en vastgesteld.⁷⁶ Met behulp van de in het toetsingskader neergelegde criteria kan de Raad over de door de wetgever in nieuwe wetsvoorstellen voorgestelde concentratie van bepaalde soorten rechtspraak adviseren. Een van de doelstellingen in de Agenda voor de Rechtspraak 2008–2011 is om de komende jaren afspraken te maken over de concentratie van zaaksoorten per ressort die door hun geringe aantal niet over alle negentien rechtbanken verdeeld moeten worden.⁷⁷

Flexibilisering van de zaakstoedeling aan en tussen gerechten kan een gunstig effect hebben op de efficiency van rechters en gerechten. In het ressort Amsterdam vonden eerder al verkennende besprekingen plaats tussen de presidenten van de rechtbanken in het ressort Amsterdam over samenwerking. De basisgedachte is dat de zaken binnen het ressort wellicht op een logischer wijze kunnen worden verdeeld dan nu door de arrondissementsgrenzen wordt gedicteerd. De rechtbanken willen daarbij beter kunnen inspelen op de tendens naar concentratie en specialisatie.⁷⁸

6.2.2 Personeelsmanagement

Personeelsmanagement is het geheel van afspraken, taken en instrumenten gericht op het tijdig beschikbaar hebben van gekwalificeerde en voor hun taken toegeruste – en tegelijkertijd gemotiveerde – medewerkers. Het gaat er dus om de juiste persoon op de juiste plaats te hebben, zodat men de juiste bijdrage aan de primaire of ondersteunende processen kan leveren.⁷⁹

Omdat ik op macroniveau een aantal knelpunten meen te signaleren met betrekking tot instrumenten die hoofdzakelijk gericht zijn op het rechterlijk personeel

van de wet op het notarisambt waarin de Raad verzoekt om de aanwijzing van de bevoegde rechtbanken in het wetsvoorstel nog open te laten en de Raad de ruimte te geven hier in een nader op terug te komen en het advies van 20 november 2008 inzake het conceptwetsvoorstel tot wijziging van onder meer boek 2 BW en de Wet documentatie vennootschappen (...) alwaar de Raad adviseert de zaken voortvloeiend uit dit wetsvoorstel – gelet op het gering aantal verwachte zaken en de materie waarop het wetsvoorstel ziet – in eerste aanleg te concentreren bij de rechtbank Rotterdam.

⁷⁵ Deze adviezen komen overigens pas na overleg met de gerechten tot stand. Zie hoofdstuk 9.

⁷⁶ Vgl. Uniken Venema 2004, p. 512–515 en Huydecoper 2004, p. 508–511.

⁷⁷ *Agenda voor de Rechtspraak 2008–2011*, p. 22.

⁷⁸ *Jaarverslag rechtbank Haarlem 2004*.

⁷⁹ In december 1999 verscheen vanuit het PVRO-project Personeelsbeleid Rechterlijke Organisatie het document *Visie op personeelsbeleid bij de rechterlijke organisatie* waarin onder meer aandacht voor integraal personeelsmanagement en het invoeren van competentie management (resultaat- en gedragsgericht leidinggeven).

– waarbij selectie, opleiding en benoeming van rechters een prominente plaats innemen – beperk ik me op dit niveau tot deze personeelsgeleding. Ik ben echter van mening dat met name op mesoniveau een integraal personeelsbeleid gehanteerd dient te worden (zie daarover paragraaf 6.3.4). Integraal personeelsbeleid gaat over rechterlijk én niet-rechterlijk personeel. Toch is een splitsing tussen rechterlijk en niet-rechterlijk personeel op onderdelen van het personeelsbeleid mede gelet op wettelijke eisen onontkoombaar. Dit betreft vooral de instrumenten selectie, opleiding, benoeming en ontslag. Het neemt niet weg dat gerechten voor het overige een integraal personeelsbeleid kunnen voeren; er kan heel wel sprake zijn van één beleid, dat in de uitvoering verschillen vertoont. Tegelijkertijd blijft dat dualisme – rechterlijk/niet-rechterlijk personeel – voelbaar binnen de organisatie.⁸⁰ Dit komt onder meer ook tot uiting in de uitkomsten van tevredenheidsonderzoeken onder medewerkers van de gerechten. Daaruit blijkt bijvoorbeeld dat rechters bij meerderheid vinden dat hun talenten worden benut (81%), dit in tegenstelling tot het niet-rechterlijk personeel (57% van de gerechtssecretarissen en 42% van de administratief, juridisch medewerkers).⁸¹ Het niet-rechterlijk personeel ervaart tevens een gebrek aan ontplooiingsmogelijkheden en opleidingsactiviteiten.⁸²

6.2.2.1 De toegang tot het rechtersambt;

over werving, selectie, opleiding en benoeming van rechters⁸³

Werving, selectie, opleiding en benoeming zijn samenhangende onderwerpen. De benoeming vindt immers eerst plaats na het doorlopen van een selectieprocedure en het met goed gevolg afleggen van een opleidingstraject. Het is van belang een stevige regie te voeren op het terrein van werving, selectie en opleiding van rechters. Deze instrumenten zijn mede van wezenlijke betekenis voor en van invloed op met name het juridisch kwaliteitsperspectief; meer specifiek binnen dit perspectief op microniveau. De kwaliteit van de output – de rechterlijke uitspraak – is immers afhankelijk van de kwaliteit van de input – daaronder begrepen de rechterlijk ambtenaren.⁸⁴ Opleiding en scholing zijn belangrijke instrumenten ter bevordering van deskundigheid, specialismen en inhoudelijke professionaliteit. Uiteraard kan in dit verband ook permanente educatie als instrument genoemd worden (dit instrument is echter in het licht van bij- en nascholing reeds besproken in hoofdstuk 5, paragraaf 5.4.5.1).

⁸⁰ Dit is in hoofdstuk 2, paragraaf 2.4.3 uitvoerig aan de orde gesteld.

⁸¹ Medewerkerswaarderingsonderzoeken van de gerechten 2008, p. 8.

⁸² Dit zijn terugkerende knelpunten in de opeenvolgende onderzoeken door de jaren heen. Medewerkerswaarderingsonderzoeken van de gerechten 2003, Medewerkerswaarderingsonderzoeken 2006 en Medewerkerswaarderingsonderzoeken van de gerechten 2008, p. 8-9.

⁸³ Voor een uitvoerige studie over de toegang tot het rechtersambt zie De Werd 1994. Zie ook Bovend'Eert 2000c.

⁸⁴ Zie hierover uitgebreid hoofdstuk 3.

SELECTIE

Kandidaten voor een rechterlijke functie dienen, alvorens te kunnen worden benoemd tot rechter, een selectieprocedure te doorlopen.⁸⁵ Het Besluit opleiding rechterlijke ambtenaren⁸⁶ stelt onder andere regels met betrekking tot de selectie van de rechterlijke ambtenaren in opleiding (de Raio-opleiding).⁸⁷ De selectie vond tot voor kort plaats door hetzij de Raio-selectiecommissie hetzij de Commissie aantrekken leden rechterlijke macht (CALRM) voor rechters in opleiding (het gaat hierbij om de zogenaamde 'buitenstaanders').⁸⁸ De Raio-selectiecommissie en de CALRM zijn in 2006 samengevoegd tot één landelijke commissie, de Selectiecommissie rechterlijke macht (SRM).

Hoewel de selectiecommissies in belangrijke mate een stempel drukken op de samenstelling van de rechterlijke macht, lijkt de gang van zaken bij die selectiecommissies en de overwegingen van de regering bij een aanbeveling tot benoeming sterk op een 'black box'. Over de (informele wijze van) samenstelling van de selectiecommissies⁸⁹ en de door hen gehanteerde selectiecriteria was (en is) weinig bekend. In 1994 concludeerde De Werd dat het gesloten circuits zijn, die zich afspelen tussen regering en rechterlijke macht, zodat iedere vorm van transparantie, toegankelijkheid en openheid ontbreekt.⁹⁰ Hij illustreerde het als volgt:

'Het bijeenrapen van de regelingen over de werving, selectie, benoeming en promotie van rechterlijke ambtenaren (...) heeft meer tijd en moeite gekost dan welk onderdeel (...) van dit boek ook. (...) de praktijk van de werving, selectie en benoeming van rechters blijkt een stuk weerbarstiger dan de regelingen die erop worden losgelaten, terwijl die praktijk per arrondissement nogal eens wil verschillen. De onafhankelijkheid van de rechterlijke macht heeft zo haar prijs. Het – kennelijk – vertrouwelijke karakter van het onderwerp tenslotte, maakt dat essentiële stadia in het selectieproces niet openbaar zijn, zodat het uiteindelijk maar gissen blijft.'⁹¹

⁸⁵ Een selectieprocedure geldt zowel voor de rechterlijke ambtenaar in opleiding als voor de rechter in opleiding.

⁸⁶ Besluit van 24 oktober 1985, *Stb.* 555. Dit besluit berust op art. 145, tweede lid, van de Wet op de rechterlijke organisatie en 54, tweede lid, van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren.

⁸⁷ De Raio-opleiding is niet alleen de opleiding voor rechters maar tevens voor officieren van Justitie, deze vallen echter buiten het bestek van dit onderzoek en blijven aldus buiten beschouwing.

⁸⁸ De term 'buitenstaanders' heeft betrekking op juristen met tenminste zes jaar juridisch relevante werkervaring, die hetzij de overstap naar de rechterlijke macht willen maken, hetzij vanuit hun huidige werkkring als rechter-plaatsvervanger benoemd willen worden. Het met gunstig resultaat afleggen van de Raio-opleiding, noch het positieve oordeel van de CALRM garanderen echter een benoeming tot rechter.

⁸⁹ De CALRM bestaat uit buitenleden (personen afkomstig uit verschillende maatschappelijke groeperingen) en interne leden (leden van de rechterlijke macht). Van der Horst 2006, p. 191-198.

⁹⁰ Vgl. De Werd 1994, p. 5-17.

⁹¹ De Werd 1994, p. 31.

Ook Loth pleitte voor meer openheid in het selectieproces van rechters. Dit is van belang voor de kandidaten, de rechterlijke macht en de samenleving, maar bovenal voor de legitimiteit van de selectie van rechters, aldus Loth.⁹²

Mede ter bevordering van de transparantie van het selectieproces en vergroting van de maatschappelijke betrokkenheid bij de selectie van rechters heeft de Raad in 2005 de selectieprocedure voor rechters in opleiding (de zogenaamde rio's) gewijzigd.⁹³ De formele vereisten en de selectieprocedure zijn transparant te noemen,⁹⁴ de selectiecriteria die de SRM hanteert blijven tamelijk ondoorzichtig. Ahsmann stelt dat niet bekend is of met de verschillende selectiemethoden – waaronder psychologische tests van capaciteiten en persoonlijkheid, briefselecties en referenties – ook de meest geschikte juristen worden geselecteerd voor het rechterschap. Volgens Ahsmann weet men dus eigenlijk niet hoe betrouwbaar de gehanteerde selectiemethoden zijn, terwijl zij wel een belangrijke rol spelen in de beslissing of iemand als rechter in opleiding kan komen.⁹⁵

OPLEIDING⁹⁶

‘Rechters worden niet geboren, rechters worden opgeleid’⁹⁷

Ingevolge artikel 9 van het Besluit opleiding rechterlijke ambtenaren is de Stichting Studiecentrum Rechtspleging (SSR) belast met de uitvoering van deze Raio-opleiding en stelt zij op grond van artikel 12 een opleidingsreglement vast. Deze opleiding heeft eind vorige eeuw nogal wat kritiek ontmoet. De kritiek richtte zich met name op het feit dat de opleiding onvoldoende tegemoet komt aan de eisen die de samenleving stelt aan rechters. Bovendien was de gerechtelijke organisatie niet toegesneden op het bewerkstelligen van een optimaal opleidingsklimaat en was de opleiding in belangrijke mate gericht op het verwerven van technische vaardigheden.⁹⁸ Mede naar aanleiding hiervan is de toenmalige Minister van Justitie gaan nadenken over een meer professionele en gestructureerde aanpak op het terrein van

⁹² Loth 2003, p. 247–256.

⁹³ Een van de aanpassingen is de installatie in 2005 van het Adviescollege Leden Selectiecommissie Rechterlijke Macht. Het college heeft tot taak leden voor de landelijke selectiecommissie te werven uit verschillende maatschappelijke sectoren buiten de rechterlijke macht. Het adviescollege draagt de kandidaten voor aan de Raad, die de leden benoemt. Het streven is om het aandeel buitenleden te vergroten tot uiteindelijk 50 procent. Met de instelling van het adviescollege en de nieuwe samenstelling van de selectiecommissie beoogt de Raad de samenleving sterker te betrekken bij de samenstelling van de rechterlijke macht, *De Rechtspraak, Jaarverslag 2005*, p. 46.

⁹⁴ Zie <http://www.rechtspraak.nl/Werken+bij/Informatie+over+de+SRM/>

⁹⁵ Ahsmann 2005, p. 49–55.

⁹⁶ Dat ook de kwaliteit van de reguliere universitaire basisopleiding een rol speelt, valt niet te ontkennen. Ik laat deze evenwel buiten beschouwing in de voorliggende analyse en beperk me tot de Raio-opleiding en de opleiding voor buitenstaanders.

⁹⁷ Verspui 2000, p. 505–506.

⁹⁸ Otte 1998, p. 1553–1559. Mede naar aanleiding van deze publicatie van Otte zijn in oktober 1998 Kamervragen gesteld over de kwaliteit van de opleiding voor rechterlijk ambtenaar. *Kamervragen II 1998/99*, aanhangsel van de Handelingen, 211.

werving, selectie en opleiding.⁹⁹ Knelpunten die gesignaleerd werden betroffen onder andere het ontbreken van een systematische prognose ten behoeve van de werving van rechters, een te lange selectieprocedure bij de Raio's en het ontbreken van zicht op de lokale werving en opleiding van buitenstaanders door de gerechten. Daarop werden onder andere de volgende maatregelen aangekondigd door de minister.¹⁰⁰ Het ontwikkelen van een capaciteits-prognosemodel waardoor een meer gefundeerd wervingsbeleid kan worden gevoerd voor zowel de instroom van Raio's als die van buitenstaanders en waarmee de benodigde instroom van rechters op arrondissementaal en landelijk niveau kan worden bepaald. Stroomlijning en optimalisering van het werving- en selectieproces voor zowel Raio's als buitenstaanders waarbij een belangrijke rol is weggelegd voor de Raio-selectiecommissie¹⁰¹ en de CALRM.¹⁰² Het versterken van de opleidingscapaciteit binnen de gerechten zodat het intern opleiden van buitenstaanders – door ervaren rechters – niet ten koste gaat van de productie.¹⁰³ Op het eerste gezicht belangrijke maatregelen die de instrumenten werving, selectie en opleiding een impuls kunnen geven om de kwaliteit op onderdelen van het personeelsbeleid te verbeteren. Toch hebben de destijds gesignaleerde knelpunten nog niet aan actualiteit ingeboet.

In 2005 gaf de Raad van Opdrachtgevers SSR aan een projectgroep opdracht om een inventarisatie te maken van bestaande knelpunten in de raio-opleiding.¹⁰⁴ Na het verschijnen van het Eindrapport Projectgroep Verkenning Raio-opleiding werd een werkgroep ingesteld met de opdracht: het inhoudelijk moderniseren en het kwalitatief op een hoger plan brengen van de Raio-opleiding. De bevindingen zijn in juli 2007 door de werkgroep gepresenteerd in het Eindrapport Herziening Raio-opleiding. Volgens Ahsmann biedt het eindrapport geen oplossing voor de (al in 1998 en wederom) in 2006 gesignaleerde knelpunten maar gaat het slechts om verbeterpunten op enkele onderdelen en ontbreekt een visie op het totale concept op de opleiding.¹⁰⁵

Modernisering en professionalisering van de organisatie van de gerechten, zoals deze de laatste jaren heeft vorm gekregen,¹⁰⁶ kan niet zonder een modernisering

⁹⁹ Opleidingsbeleid rechterlijke macht, *Kamerstukken II* 1998/99, 26 589, nrs. 1 en 2, *Kamerstukken II* 1999/00, 26 589, nrs. 3 en 4.

¹⁰⁰ *Kamerstukken II* 1999/00, 26 589, nr. 3.

¹⁰¹ De Raio-selectiecommissie is in de jaren vijftig opgericht met als doel recent afgestudeerde jonge juristen te selecteren voor de rechterlijke macht, zowel voor de zittende magistratuur als voor het Openbaar Ministerie.

¹⁰² De CALRM, ingesteld in 1970, is een landelijke commissie die tot taak heeft juristen met minimaal zes jaar juridisch inhoudelijke werkervaring te selecteren voor het rechterschap.

¹⁰³ Is daar sedertdien verandering in gekomen? Volgens de rechtbank Haarlem niet; het jaarverslag meldt dat de inspanningen gericht op de opleiding van rechters veel rechterlijke capaciteit kost, *Jaarverslag rechtbank Haarlem* 2003, p. 7.

¹⁰⁴ Kritisch over deze opleiding Osinga 2004, p.133-134.

¹⁰⁵ Ahsmann 2008, p. 182-188 en Voortgang modelplannen voor de raio-opleiding, SSR, Nieuwsbrief raio-opleiding, 15 oktober 2008
http://www.ssr.nl/_media/docimages/Nieuwsbrief%202%20151008.pdf

¹⁰⁶ Zie hiervoor hoofdstuk 2.

van de opleiding voor professionals binnen de gerechten. Het opleiden tot professionals vraagt om een goed gestructureerde en kwalitatief hoogwaardige professionele opleiding. Het borgen en verbeteren van de juridisch inhoudelijke kwaliteit van zowel de rechters als de juridische en administratieve medewerkers door middel van bij- en nascholing is een belangrijk element binnen de professionele, lerende organisatie. Opleiding maar zeker ook permanente educatie, gestoeld op een duidelijke onderwijsvisie, zijn essentiële instrumenten waarmee invulling kan worden gegeven aan die kwaliteitsborging en -verbetering.¹⁰⁷ Daarbij is het van belang dat de bewaking van de kwaliteit van de opleidingen wordt georganiseerd.

Knelpunten die in 2000 werden signaleerd, te weinig tijd om op te leiden en het door toenemende werkdruk minder lang en minder intensief begeleiden, zijn ook nu nog actueel.¹⁰⁸ Volgens De Rooij, vice-president opleidingen en praktijkopleider in de sector bestuursrecht van de rechtbank Amsterdam, wordt de kwaliteit van de opleiding grotendeels bepaald door de kwaliteit van de praktijkopleiders en de tijd die zij aan hun opleidingsactiviteiten kunnen geven. Zij signaleert in de praktijk grote verschillen in taakuitoefening en tegenstrijdige opvattingen over kwaliteitseisen. De Rooij acht het standaardiseren van kwaliteitseisen noodzakelijk voor het inrichten van goede opleidingen.¹⁰⁹

Als lid van de Raad van Opdrachtgevers SSR ligt hier, mede gelet op de voorgenomen kritiek en de gesignaleerde knelpunten, een taak voor de Raad om de koers van SSR in dezen mede te bepalen en de kwaliteit van de opleidingen te bewaken.

BENOEMING EN ONTSLAG VAN RECHTERS

Uit artikel 117, eerste lid, Gw volgt dat de regering de leden van de rechterlijke macht – met rechtspraak belast – benoemt voor het leven.¹¹⁰ Ontslag mag volgens de Grondwet slechts geschieden op eigen verzoek, wegens het bereiken van een bij de wet te bepalen leeftijd en in de gevallen bij de wet bepaald.¹¹¹ Benoeming en ontslag van de leden van de rechterlijke macht is bij de totstandkoming van grondwettelijke bepalingen daaromtrent altijd een belangrijk discussiepunt geweest. Met name vanuit het oogpunt van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht ten opzichte van de uitvoerende macht.¹¹²

Het formele benoemingsbesluit van de regering is echter slechts de allerlaatste stap in het traject van werving, selectie en opleiding. De selectiemomenten van de potentiële leden van de rechterlijke macht voorafgaand aan de benoeming tot rechter en de aanbeveling en voordracht van rechters, zijn van veel grotere betekenis dan

¹⁰⁷ Zie voor permanente educatie hoofdstuk 5, paragraaf 5.4.3.1.

¹⁰⁸ Verspui 2000, p. 505-506.

¹⁰⁹ De Rooij 2007, p. 399-400.

¹¹⁰ Ik beperk me hier tot de leden van de rechterlijke macht die werkzaam zijn binnen de gerechten die tot de competentie van de Raad behoren.

¹¹¹ Art. 117, tweede en derde lid, Grondwet.

¹¹² Zie hierover o.a. Bax 2000, p. 535-538.

de uiteindelijke formalisering.¹¹³ Achter de grondwettelijke regeling van benoeming door de regering gaat volgens Bovend'Eert en anderen in werkelijkheid een coöptatiestelsel schuil, waarin de rechterlijke macht bij wijze van spreken 'zichzelf samenstelt'.¹¹⁴ De aanbeveling is in de praktijk beslissend bij rechtersbenoemingen. Afwijken van de rechterlijke aanbeveling is in de praktijk hoge uitzondering.¹¹⁵

Zoals gezegd, volgt uit artikel 117 Gw dat schorsing en ontslag interne aangelegenheden van de rechterlijke macht zijn. De Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren (Wrra) wijst de Hoge Raad aan als bevoegde instantie.¹¹⁶ Anders ligt het voor leden van het bestuur van een gerecht. Op voorstel van de Raad aan de Minister van Justitie kunnen leden van het bestuur van een gerecht worden voorgedragen voor schorsing of ontslag als lid van het bestuur, zulks in geval van grove taakverwaarlozing.¹¹⁷ Deze bevoegdheid van de Raad heeft destijds vanuit het oogpunt van rechterlijke onafhankelijkheid nogal wat bezwaren ontmoet. In verband met het vereiste van onafhankelijke rechtspraak ten aanzien van de leden van een gerechtsbestuur dient evenzeer te gelden dat politieke organen geen zeggenschap behoren te hebben over schorsing en ontslag, zo luidde de kritiek.¹¹⁸

De gerechten hebben in hun bestuursreglement een aantal procedurele bepalingen opgenomen betreffende benoemingen, in de meeste gevallen uitgesplitst naar benoeming van rechters en benoeming van bestuursleden. In de uitgebreidheid van de betreffende bepalingen zijn grote verschillen te constateren.¹¹⁹

Gelet op het voorgaande bestaat er een opvallend verschil tussen de grondwettelijke en wettelijke regelingen en de benoemingspraktijk. Daarnaast is het uit een oogpunt van uniformiteit en transparantie wenselijk dat de gerechten indien mogelijk eensluidende procedurele bepalingen omtrent benoemingen van rechters en bestuursleden opnemen in hun bestuursreglement.

¹¹³ De Werd (1994, p. 40 en p. 64-65) wijst op een discrepantie tussen het met grondwettelijke waarborgen omkleedde formele benoemingsbesluit en de daaraan voorafgaande (selectie)procedures waarin de feitelijke keuze valt waarbij die procedures en bevoegdheden op geen enkele wijze in een (grond) wettelijk kader zijn geplaatst.

¹¹⁴ Dit beeld wordt versterkt door het gegeven dat een door de SRM geselecteerde rechter in opleiding ook een selectieronde dient te ondergaan bij het gerecht waarvoor zij hebben geopteerd. Vooral bij de kleinere gerechten leeft de wens om te bezien of de kandidaat past in de lokale cultuur. Uiteindelijk bepalen de lokale rechters wie er tot hun gerecht mag toetreden! Sommige kandidaten die van de SRM het groene licht hebben gekregen lukt het niet om een opleidingsplaats bij een gerecht te bemachtigen.

¹¹⁵ Bovend'Eert 2000c, p. 7 en p. 15 en Stroink 1993, p. 76.

¹¹⁶ Art. 117, derde lid, Gw jo artt. 46f – 46n Wrra.

¹¹⁷ Art. 38 Wet R.O.

¹¹⁸ Vgl. Bovend'Eert en Kortmann 2000b, p. 1769-1775. Vgl. ook de brief d.d. 29 augustus 2000 van de President van en de Procureur-generaal bij de Hoge Raad aan de vaste Kamercommissie, *NJB* 2000, p. 1607-1610 en Van den Haak 2000, p. 1611-1614. Zie verder hoofdstuk 8, paragraaf 8.6.3.1.

¹¹⁹ Vergelijk bijvoorbeeld Bestuursreglement rechtbank Amsterdam, *Stcr.* 2002, nr. 86, Bestuursreglement gerechtshof Leeuwarden, *Stcr.* 2002, nr. 164 en Bestuursreglement rechtbank Utrecht, *Stcr.* 2002, nr. 85.

6.2.2.2 Loopbaanontwikkeling en promotiecultuur

‘Als je in het bedrijfsleven of op een ministerie niet functioneert, word je op een andere post gezet waar je niet zoveel kwaad meer kunt. Dat is bij de rechterlijke macht erg lastig, omdat het allemaal individueel geëxponeerde functies zijn. (...) Je kunt mensen niet echt netjes wegwerken binnen de rechterlijke macht.’¹²⁰

De rechterlijke loopbaan is wettelijk niet geregeld. Ook is in het systeem van de Grondwet en in de Wet RO niet voorzien in een promotieregeling voor rechterlijke ambtenaren. In grote lijnen staan voor een rechter in een rechtbank drie promotierichtingen open, namelijk de functies van vice-president van een rechtbank, van sectorvoorzitter van een sector binnen de rechtbank en van raadsheer in een gerechtshof. Van daaruit kan verdere promotie worden gemaakt. Voor de vice-presidenten van een rechtbank is dit hetzij een benoeming tot raadsheer in een gerechtshof, hetzij een benoeming tot rechtbankpresident.¹²¹ Voor de raadsheren is dit doorgaans een benoeming tot vice-president gerechtshof met daarna nog de mogelijkheid om tot president gerechtshof te worden benoemd. Ook de overstap naar een groter gerecht wordt als een promotie beschouwd. Reijntjes stelt: ‘Een hogere rechter betekent tevens: een hoger gekwalificeerde rechter. Terecht is de benoeming in een hof altijd gezien als een bevordering. (...)’¹²² Is dit niet een enigszins achterhaald beeld wat geschetst wordt ten aanzien van de promotiecultuur binnen de rechterlijke organisatie? Wil men een professionele organisatie zijn, dan zal promotie op grond van de juiste functie-eisen dienen te geschieden waardoor niet het beeld ontstaat dat een lagere rechter als een minder gekwalificeerde rechter wordt gezien.

Uit medewerkerswaarderingsonderzoeken blijkt dat er binnen de gerechten in geringe mate met medewerkers wordt gesproken over loopbaanontwikkeling.¹²³ Het lijkt tijd een landelijk loopbaanbeleid voor de leden van de rechterlijke macht vast te stellen, aldus Tonkens-Gerkema en Van Kesteren.¹²⁴ Vanuit een oogpunt van het professionaliseren van de organisatie bij de gerechten valt er veel te zeggen voor het vaststellen van zo’n landelijk loopbaanbeleid, zowel voor rechterlijke ambtenaren als voor gerechtsambtenaren. De wetgever heeft met het indienen van een wetsvoorstel dat strekt tot herziening van de functie- en bezoldigingsstructuur

¹²⁰ Aldus A.H. van Delden, destijds president van de rechtbank Den Haag, Doomen 1992, p. 22-32.

¹²¹ Ingelse (1993, p. 294-298) beschreef destijds in een kort verslag de procedure van het Amsterdamse afspiegelingscollege bij haar zoektocht naar een nieuwe president voor de rechtbank Amsterdam. Het instellen van het afspiegelingscollege was gegrond op de ‘Herziene benoemingsprocedure president rechtbanken’, vastgesteld door de Minister van Justitie.

¹²² Reijntjes 2003, p. 249-258.

¹²³ Ter indicatie 30% van de rechters cq. raadsheren onderschrijft de stelling: ‘Er wordt regelmatig met mij gesproken over mijn loopbaan.’ Bij gerechtsecretarissen ligt dat percentage nog beduidend lager, namelijk op 20%. Medewerkerswaarderingsonderzoeken van de gerechten 2006, p. 9.

¹²⁴ Tonkens-Gerkema en Van Kesteren 2005, p. 137-138.

voor rechterlijke ambtenaren hiertoe wellicht een voorzet gegeven.¹²⁵ Het wetsvoorstel moet leiden tot een nieuw wettelijk stelsel van rechterlijke functies en de bijbehorende beloningen. Doel van het voorstel is onder meer ook het verbeteren van loopbaanmogelijkheden. In het licht van het voeren van een integraal personeelsbeleid is het mijns inziens ongewenst dat ontwikkelingen ten aanzien van een loopbaanbeleid voor gerechtsambtenaren hierin achterblijven.

6.2.3 *Integrale kwaliteitszorg*¹²⁶

In hoofdstuk 3, paragraaf 3.4 is het belang van kwaliteitszorg en het gebruik van een kwaliteitssysteem uiteengezet. Het begrip integrale kwaliteitszorg is daarbij omschreven als het totaal aan activiteiten die tot doel hebben factoren, die van invloed zijn op de kwaliteit van een product, proces of dienst, zodanig te integreren en beheersen dat een product of dienst met de beoogde kwaliteit wordt geleverd of verricht.¹²⁷ Ook Leemhuis refereerde aan een vorm van integrale kwaliteitszorg: 'In het kwaliteitsbeleid dienen de juridische en bedrijfsmatige benadering van kwaliteit te worden samengebracht tot één geïntegreerd kwaliteitsconcept.'¹²⁸

Langbroek onderscheidt drie functies binnen kwaliteitszorg in professionele organisaties. Te weten: kwaliteitszorg als bevordering van professionaliteit van de leden van die organisatie, kwaliteitszorg als bedrijfsvoering en kwaliteitszorg als verantwoording.¹²⁹ Dit laat zich mijns inziens vertalen als kwaliteitszorg die ziet op het product, het proces en de dienstverlening. Met Langbroek ben ik van mening dat kwaliteitszorg (evenals het begrip kwaliteit op verschillende niveaus wordt geoperationaliseerd – zoals uiteengezet in hoofdstuk 4) op verschillende niveaus wordt verricht: op het niveau van de Raad, op het niveau van de gerechten en op het niveau van de individuele rechter en de gerechtsambtenaren.

De dienst Prisma is al sinds 1994 samen met de gerechten bezig om de kwaliteit van de organisatie als geheel te bevorderen.¹³⁰ Zij heeft dit onder andere gedaan door de introductie en begeleiding in de rechterlijke organisatie van het zogenaamde INK-managementmodel (zie hiervoor hoofdstuk 3, paragraaf 3.4.2).¹³¹ Een

¹²⁵ *Kamerstukken II* 2008/09, 31 822, nr. 2-3. Hofhuis (2009, p. 212-213) plaatste enkele kanttekeningen bij het wetsvoorstel.

¹²⁶ Zie voor een overzicht van ontwikkelingen en activiteiten die de rechterlijke organisatie tot aan 2003 op het gebied van kwaliteitsmanagement heeft ondernomen Fijn 2003.

¹²⁷ Neijzen en Trompeter 1989.

¹²⁸ *Rechtspraak bij de tijd* 1998, p. 31.

¹²⁹ Langbroek 2006, p. 115-142.

¹³⁰ Prisma was ingesteld door de Minister van Justitie naar aanleiding van onrust in de Tweede Kamer over de organisatie van de gerechten. Prisma is thans een gemeenschappelijke dienst van de Raad voor de rechtspraak en het College van Procureurs-Generaal en heeft tot doel bij te dragen aan de kwaliteitsverbetering van de rechterlijke organisatie.

¹³¹ Het INK is in 1991 opgericht op initiatief van het Ministerie van Economische Zaken onder de naam Instituut Nederlandse Kwaliteit. Sinds 2000 is de formele naam kortweg INK. Het INK is een stichting met als doelstelling het verhogen van de kwaliteit van de bedrijfsvoering met behulp van het INK-managementmodel. (Dit model is afgeleid van het Europese EFQM Excel-

belangrijk aspect van het kwaliteitsbeleid is dat zowel de medewerkers van het gerecht, de externe partners en de rechtzoekenden periodiek de gelegenheid krijgen om zich over het functioneren van de organisatie uit te spreken. Dit gebeurt door gebruikmaking van de instrumenten klantwaarderingsonderzoek (zie hoofdstuk 7) en medewerkerstevredenheidsonderzoek (zie paragraaf 6.3.4).

6.2.3.1 Het landelijk kwaliteits(meet)systeem 'RechtspraakQ'¹³²

Ook de gerechten kennen een – zij het betrekkelijk jong – kwaliteitssysteem. Het project 'RechtspraakQ' is een landelijk, overkoepelend kwaliteitssysteem voor de gerechten. Dit systeem is ontwikkeld door het kwaliteitsbureau van de Raad in samenspraak met de gerechten.¹³³ RechtspraakQ is een verbijzondering van het INK-managementmodel, het is gebaseerd op de systematiek van het INK-model. Doel van dit systeem is de gerechten te ondersteunen in hun streven naar continue kwaliteitsverbetering, aldus de Raad.¹³⁴ Rechtbank Roermond hield in 2001 een pilotproject Kwaliteit. Het kwaliteitssysteem werd niet alleen getest maar voor een groot deel ook tijdens de pilot ontwikkeld. Rechtbank Maastricht en de sector strafrecht van de rechtbank Amsterdam deden een tweede pilot. Dit heeft bijgedragen aan de verdere ontwikkeling van het systeem.¹³⁵

In 2005 zijn de gerechten gestart met de implementatie van RechtspraakQ. Het is uiteindelijk de bedoeling dat alle gerechten dit kwaliteitssysteem gaan hanteren bij hun streven naar kwaliteitsverbetering.¹³⁶ RechtspraakQ bestaat enerzijds uit drie (normatieve) pijlers: het gerechtstatuut – de pendant daarvan op sectorniveau – de sectorstatuten en het meetsysteem van het rechterlijk functioneren. Anderzijds bestaat het kwaliteitssysteem uit een aantal meetinstrumenten waaronder klantwaarderingsonderzoeken, medewerkerswaarderingsonderzoeken en een visitatiesysteem voor de gerechten. Daarnaast bevat het als aanvullende instrumenten een klachtenregeling (zie daarover hoofdstuk 7, paragraaf 7.3.1.2) en intervisie.¹³⁷

lence Model. Een systeem dat internationaal door een groot aantal organisaties wordt gebruikt om de prestaties van de organisatie te verbeteren.) Dit model wordt door het management van bedrijven, instellingen en overheidsorganisaties in Nederland gebruikt; zowel in profit als in non-profit omgevingen waaronder gerechten binnen de rechterlijke organisatie.

¹³² Zie over kwaliteitssystemen voor de rechtsprekende macht o.a. Baas en Niemeijer 1999.

¹³³ De ontwikkeling van het kwaliteitssysteem is een voortzetting van eerdere activiteiten die in het kader van het PVRO waren verricht. De Raad heeft destijds het project Kwaliteit overgenomen van het PVRO. Zie bijvoorbeeld Vijfde voortgangsrapportage PVRO, januari-juni 2001: *De beweging gaat door*, Bureau PVRO 2001.

¹³⁴ *Jaarplan Rechtspraak 2006*, p. 14.

¹³⁵ Zie voor een verslag *Novum* juli/augustus 2003.

¹³⁶ *Jaarplan Rechtspraak 2005*, p. 14. Bovend'Eert (2008, p. 258-259) vraagt zich af of zo'n systeem niet een grote mate van 'overkill' inhoudt en niet tot veel bureaucratie voert waardoor de 'kwaliteit' van de rechterlijke oordelen zelf in het gedrang komen.

¹³⁷ Bovend'Eert vraagt zich af of hameren op registratie, protocollen, evaluatie en uniformiteit niet vooral leidt tot meer bureaucratie in plaats van een verbetering van de kwaliteit, Evenblij 2005, p. 51.

Het gerechtstatuut beschrijft op welke wijze het gerecht de aandacht voor de kwaliteit van de rechtspraak en de gerechtorganisatie borgt. Het benoemt voor elk aandachtsgebied van het INK-managementmodel de taken van het gerechtbestuur. Het betreft onder meer activiteiten op het terrein van leiderschap, management van medewerkers, management van middelen en management van processen. De specifieke invulling van en de manier waarop de onderdelen uit het kwaliteitssysteem worden vormgegeven, wordt overgelaten aan de individuele gerechten. Het gerechtstatuut beschrijft slechts *wat* een gerechtbestuur moet regelen en is volgens de toelichting te beschouwen als een pakket van kwaliteitseisen waaraan een gerecht moet voldoen. De gerechtbesturen bepalen voorts zelf *hoe* zij daar invulling aan geven.

De sectorstatuten beogen eenzelfde borging op sectorniveau. Zij beschrijven de taken van het sectorbestuur. De sectorstatuten zijn ondergeschikt aan het gerechtstatuut. Het gerechtstatuut en de sectorstatuten laten een gestructureerde opsomming van onderwerpen zien die zijn aan te merken als elementen van zowel juridische kwaliteit, bestuurlijk-organisatorische kwaliteit als kwaliteit van dienstverlening. Elementen die worden gehanteerd zijn onder meer communicatie, personeelsbeleid, kennisbeleid, beleid ten aanzien van het toedelen van zaken en ten aanzien van het enkelvoudig en meervoudig behandelen van zaken.

Het meetsysteem van het rechterlijk functioneren vormt een integraal onderdeel van alle statuten. Dit systeem biedt het gerechtbestuur de mogelijkheid om de kwaliteit van het rechterlijk functioneren te meten en waar nodig te verbeteren. Dit systeem kent vijf meetgebieden: onpartijdigheid en integriteit, deskundigheid, tijdigheid en snelheid, bejegening en rechtseenheid. Voor ieder meetgebied zijn prestatie-indicatoren vastgesteld (de meetgebieden zijn alle terug te vinden in mijn analysemodel). Het meetgebied onpartijdigheid en integriteit van de rechter bijvoorbeeld is geoperationaliseerd in de prestatie-indicatoren: nevenfuncties, wrakingen, procedure voor de toewijzing van zaken, klachtenregeling en beleid voor inzet van honorair rechter-plaatsvervangers. Langbroek vraagt zich af waarom men heeft gekozen voor deze prestatie-indicatoren en niet voor andere. Daarover is tot nu toe nog geen duidelijkheid gegeven, aldus Langbroek.¹³⁸

In de literatuur wordt erop gewezen dat de implementatie van modellen (zoals een kwaliteitssysteem) maar weinig invloed heeft op de prestatiegerichtheid van het gedrag van mensen.¹³⁹ Er bestaat nauwelijks systematisch of wetenschappelijk onderzoek waaruit duidelijk is geworden dat de organisatie door een bepaalde modeltoepassing beter presteert.¹⁴⁰ Het implementeren van een kwaliteits(meet)systeem geeft daarmee overigens nog geen garantie voor kwaliteit. Veel belangrijker mis-

¹³⁸ Langbroek 2006, p.136.

¹³⁹ De Waal 2003 en Vinkenburg 2006.

¹⁴⁰ Kerklaan en Hoogendijk 2006, p. 8-12. De auteurs schetsen tevens een alternatief voor de standaardmodellen (zoals het INK-managementmodel en de ISO 9000-certificatie) dat wel leidt tot succes van de organisatie: het systeem van strategisch prestatiemanagement.

schien nog dan het ontwikkelen en implementeren van een kwaliteitssysteem is de follow-up die eraan wordt gegeven.

Van der Kam stelt dat een kwaliteitssysteem niet moet proberen alles vast te leggen, maar uit moet gaan van de kenmerken van het kwaliteitsbegrip in de context en het primaire proces van rechtspleging. Het kwaliteitssysteem moet de ruimte laten aan de rechters en door hen gedragen worden. Van belang is dat het systeem de rechters uitdaagt tot voortdurende reflectie, aldus Van der Kam.¹⁴¹ In het licht van integrale kwaliteitszorg en de integrale verantwoordelijkheid van het gerechtsbestuur voor de organisatie zou ik daaraan willen toevoegen dat het niet slechts de rechters zijn die het kwaliteitssysteem moeten dragen maar is zo'n systeem bedoeld voor alle medewerkers binnen de organisatie. Niet alleen de rechterlijke ambtenaren maar ook de gerechtsambtenaren dienen uitgedaagd te worden tot reflectie; ook zij leveren immers een substantiële bijdrage aan het primaire proces.

RECHTSPRAAQ; DE IMPLEMENTATIE EN DE ONTWIKKELINGEN DAARNA

De gerechten hebben weliswaar het gerechtsstatuut vastgesteld en een implementatieplan opgesteld, maar bezitten de gerechten voldoende instrumenten en vaardigheden om daadwerkelijk uitwerking te kunnen geven aan invoering, monitoring en borging van het kwaliteitssysteem?¹⁴² In hoeverre zijn de gerechten in staat om uitvoering te geven aan de sector- en gerechtsstatuten? Bezitten de gerechten voldoende en de juiste deskundigheid en capaciteit om de statuten te implementeren of is men te druk met het primaire proces en heeft dit geen prioriteit? Signalen uit de praktijk wijzen er op dat de implementatie van de statuten niet overal vanzelf gaat; dat er gerechten zijn die moeite hebben om het statuut in hun organisatie in te passen of dat men aan het statuut geen prioriteit geeft.¹⁴³

Wat zal het resultaat zijn van de invoering van sector- en gerechtsstatuten binnen de organisatie? Wordt de organisatie er ook beter van? Zien de medewerkers in de organisatie er ook het nut van; is er de bereidheid om te investeren in (steeds maar weer) veranderen en verbeteren? Een deel van de antwoorden op bovengestelde vragen is terug te vinden in het visitatierapport gerechten:

‘ (...) dat bij nagenoeg alle gerechten het systematisch werken aan kwaliteit onvoldoende ingebed is in de organisatie. (...) het betrekken van de werkvloer blijkt een hele worsteling. (...) Waar het dan ook vaak nog aan ontbreekt is een verbinding tussen doelstellingen (ambitie), strategische veranderprocessen en resultaatmeting. (...) In de praktijk wordt kwaliteit en het meten ervan nogal eens gezien als een speeltje van de besturen en lijkt ver weg te staan van het primaire

¹⁴¹ Van der Kam 2000, p. 205.

¹⁴² Er zijn ook kritische geluiden, bijvoorbeeld C. Kool, kantonrechter te Middelburg zegt over het kwaliteitssysteem: ‘Voorkom dat een hele bureaucratie van kwaliteitsdenkers en -managers ontstaat die zich bezighoudt met het ontwikkelen, bijstellen, vervolmaken, controleren en uiteraard borgen van een kwaliteitssysteem. Daar zit niemand op te wachten.’, *Novum*, juli 2002.

¹⁴³ *Novum*, april 2005.

proces. Dit terwijl het op peil houden of brengen van kwaliteit en professionaliteit onlosmakelijk verbonden zou moeten zijn met het primaire proces.’¹⁴⁴

Ook de commissie-Deetman zet in dit verband, mede naar aanleiding van de constatering van de visitatiecommissie, vraagtekens bij de ontwikkeling van de kwaliteitszorg. Doordat de juridisch-inhoudelijke kwaliteit van de rechter buiten beschouwing wordt gelaten, ontstaat het risico dat zich een (bureaucratisch) systeem ontwikkelt op het niveau van de organisatie als geheel, dat geen raakvlakken heeft met het werk van de individuele rechter in de dagelijkse praktijk, met als gevaar dat de sterke intrinsieke motivatie van professionals voor interne verbetering van hun vak wordt ontmoedigd, zo overweegt de commissie.¹⁴⁵ RechtspraakQ meet zeggende de randvoorwaarden voor de kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging, zonder de juridisch-inhoudelijke kwaliteit (de kwaliteit van de rechterlijke uitspraken) in beeld te brengen.¹⁴⁶

RECHTSPRAAQ GETOETST

Artikel 7 van het Besluit financiering rechtspraak 2005 bepaalt dat de Raad de opzet van het kwaliteitssysteem laat toetsen door een externe, onafhankelijke deskundige. De centrale vraag daarbij is of het systeem, binnen het kader van de rechterlijke organisatie, adequaat geacht kan worden. In opdracht van de Raad is daarom in 2006 een onderzoek uitgevoerd naar RechtspraakQ.¹⁴⁷ De probleemstelling luidde als volgt: Biedt de opzet van RechtspraakQ de verwachting dat toepassing ervan zal leiden tot de beoogde doelen, gegeven wat bekend is uit bestaand onderzoek naar het functioneren van kwaliteitssystemen en rekening houdend met de specifieke context van de rechtspraak? Het onderzoek was overigens niet bedoeld om het functioneren van het kwaliteitssysteem in de praktijk te beoordelen. Het ging om een vorm van ex ante evaluatieonderzoek waarbij is onderzocht of te verwachten valt dat als het systeem zoals het is ingericht en feitelijk functioneert, een bijdrage zal leveren aan de kwaliteit van de organisatie.

Een van de conclusies uit het rapport is dat het systeem zonder meer bijdraagt aan het bevorderen van de samenhang van kwaliteitsactiviteiten binnen de gerechten. Het systeem biedt goede mogelijkheden om initiatieven en resultaten omtrent kwaliteit zichtbaar te maken. Het systeem als zodanig werkt dus.¹⁴⁸ Daarmee wordt overigens nog geen oplossing geboden voor de gesignaleerde kritiek dat het systeem niet de juridisch-inhoudelijke kwaliteit in beeld brengt.

¹⁴⁴ *Rapport Visitatie Geredten* 2006, p. 41-43.

¹⁴⁵ *Rechtspraak is kwaliteit* 2006, p. 18.

¹⁴⁶ Ook Langbroek (2006, p. 136) is hier kritisch over. Er wordt volgens hem in het kwaliteitssysteem geen duidelijke link gelegd tussen de inhoudelijke kwaliteit van de rechtspraak, opgevat als zaaksmanagement en de juridische kwaliteit van het rechterlijk oordeel en de organisatiekwaliteit.

¹⁴⁷ Zuurmond, Castenmiller en Jörg 2006.

¹⁴⁸ Zuurmond, Castenmiller en Jörg 2006, p. 32-34.

6.2.4 *Bevindingen*

De rechterlijke organisatie heeft zichzelf in termen van organisatie, management en bestuur lange tijd als een soort buitenbeentje geprofileerd. Zoals in hoofdstuk 2 naar voren komt, hebben ontwikkelingen in de bedrijfsvoering zich decennia lang in een traag tempo voltrokken. (Met het systematisch meten van doorlooptijden – al jarenlang een van de belangrijkste knelpunten binnen de gerechten – is bijvoorbeeld pas voor het eerst in 2002 begonnen.¹⁴⁹) Het predikaat ‘professionele, dienstverlenende organisatie’ gedragen door organisatiestructuren en organisatieprincipes werd door het merendeel van de rechters niet of nauwelijks van toepassing geacht op de eigen organisatie.¹⁵⁰

Binnen het bestuurlijk-organisatorisch kwaliteitsperspectief op macroniveau zijn de sleutelwoorden mensen en middelen. Hoewel respondenten menigmaal opperden dat met meer geld een groot deel van de problemen en knelpunten binnen de organisatie (waaronder een hoge werkdruk en lange doorlooptijden) op te lossen zijn, staan de inzet van voldoende mensen en afdoende financiële middelen alléén niet garant voor de kwaliteitsbepaling van de rechtspraak en rechtspleging. Uiteraard speelt een adequate toerusting in de zin van mensen en middelen een rol in het geheel, maar een (te) krap budget kan niet het argument zijn waarom je als organisatie tekort zou mogen schieten in het leveren van een kwalitatief goed product.

In het vervolg van deze paragraaf plaats ik enkele kanttekeningen en signaleer ik mogelijke knelpunten die betrekking hebben op elementen en instrumenten, waaronder mensen, middelen en kwaliteitszorg, zoals deze in het voorgaande op macroniveau zijn verkend en beschreven.

MIDDELEN

De Minister van Justitie dient, in zijn hoedanigheid van mede (begrotings) wetgever, ervoor te zorgen dat de door hem voorgestelde begroting voor de rechtsprekende macht deze in staat stelt te kunnen voldoen aan de eisen van kwaliteit. Hoewel het begrotingsvoorstel van de Raad een leidraad vormt voor de minister bij het opstellen van de begroting, beslist deze uiteindelijk zelfstandig in hoeverre hij het begrotingsvoorstel van de Raad opneemt in zijn voorstel van een begrotingwet.¹⁵¹ De financiering van de gerechten is daarmee afhankelijk van de Minister van Justitie; hierdoor lijkt de Raad zagezegd met ‘gouden koorden’ gebonden aan de minister.¹⁵²

¹⁴⁹ Zie *Jaarplan voor de rechtspraak 2004*.

¹⁵⁰ Of zoals treffend verwoord door een van de respondenten: ‘(...) de rest was ook niet hun verantwoordelijkheid – rechters zorgden voor een goed vonnis, dat gooiden ze over de muur en wat er verder mee gebeurde? Iedereen begrijpt nu dat het nuttig en nodig is om afspraken te maken en vooruit te kijken (...)’.

¹⁵¹ Het ligt uiteraard in de rede dat de minister in de toelichting aangeeft op welke gronden en in hoeverre hij afwijkt van het voorstel van de Raad. *Kamerstukken II 1999/00*, 27 182, nr.3, p.28.

¹⁵² Vgl. Bovend'Eert 2006, p. 101-103.

Met de keuze voor outputfinanciering oftewel prestatiegerichte bekostiging lijken de Raad en de gerechten tevens een instrument in handen te hebben dat gebruikt kan worden om individuele prestaties van rechters te meten en te evalueren.

Spreading, omvang en specialisatie van gerechten en concentratie van rechtspraak zijn factoren van betekenis bij het bevorderen en borgen van de kwaliteit. Zowel de wetgever als de Raad hebben instrumenten voorhanden om daar invulling aan te geven. Voor het doelmatig aanwenden van de (schaarse) middelen die de rechterlijke organisatie ter beschikking heeft, zijn onder andere het toedelen van zaken aan en tussen gerechten en duurzame samenwerking tussen gerechten instrumenten om dat te kunnen bewerkstelligen. Verankering van de mogelijkheid tot samenwerking tussen gerechten zal in de toekomst waarschijnlijk worden neergelegd in de Wet RO. Ook de schaalgrootte van de bestaande gerechten kan effect hebben op het doelmatig aanwenden van middelen, kennis en mensen. Concentratie van rechtspraak kan zowel voor het bevorderen van de bestuurlijk-organisatorische als de juridisch-inhoudelijke kwaliteit een rol van betekenis hebben.

MENSEN

Het personeel is het kapitaal van de rechtsprekende organisatie.¹⁵³ Om goed te functioneren is de organisatie afhankelijk van de vaardigheden en de kennis van haar beroepskrachten. Het voorgaande betekent dat met name selectie, opleiding en scholing de instrumenten bij uitstek zijn om daar uitvoering aan te geven. Ten aanzien van de instrumenten selectie, opleiding en loopbaanontwikkeling zijn in de paragrafen 6.2.2.1 en 6.2.2.2 enkele knelpunten gesignaleerd. Geconstateerd kan worden dat deze instrumenten nog voor verdere ontwikkeling en verbetering vatbaar zijn.

KWALITEITSZORG

Zoals eerder al is vastgesteld, is kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging en de operationalisering daarvan, onlosmakelijk verbonden met de constatering dat er tevens aandacht moet zijn voor kwaliteitszorg. In hoofdstuk 3 is kwaliteitszorg gedefinieerd als het totaal aan activiteiten die tot doel hebben factoren, die van invloed zijn op de kwaliteit van een product, proces of dienst, zodanig te integreren en beheersen dat een product of dienst met de beoogde kwaliteit wordt geleverd of verricht. Daarbij is tevens vastgesteld (zie paragraaf 3.4.2) dat voor het kunnen effectueren van kwaliteitszorg een kwaliteitssysteem nodig is. Een kwaliteitssysteem beschrijft wie waar op welk moment voor verantwoordelijk is en hoe alle taken uitgevoerd dienen te worden opdat er een vooraf bepaalde kwaliteit bereikt kan worden. Zoals ik eerder al heb aangegeven, veronderstelt een kwaliteitssysteem dat er binnen de organisatie een gedeeld beeld bestaat over wat kwaliteit is. In hoofdstuk 1 heb ik vastgesteld dat zo'n gedeeld beeld vooralsnog lijkt te ontbreken.

¹⁵³ *Agenda voor de rechtspraak 2002-2005*, p. 4.

Een bestudering van RechtspraakQ laat zien dat dit systeem ziet op in hoofdzaak bestuurlijk-organisatorische kwaliteitselementen zonder de juridisch-inhoudelijke kwaliteit (de kwaliteit van de rechterlijke uitspraken) in beeld te brengen.¹⁵⁴ Het is met andere woorden geen meetsysteem voor de (inhoudelijke) kwaliteit van het product – daargelaten of dit al is te meten (zie hiervoor paragraaf 6.1.1).

Tot slot: een kwaliteitssysteem is een instrument om uitvoering te kunnen geven aan de kwaliteitszorg binnen de organisatie en is geen doel op zich. Het systeem wordt ingezet om de visie van een organisatie te realiseren. Het biedt een ‘gemeenschappelijke taal’ waarmee over de kwaliteit en het organiseren daarvan kan worden gesproken. Het geeft daarbij de nodige transparantie die het mogelijk maakt in te zien hoe en waar er verbeterd moet worden. Het succesvol blijven na implementatie van een model betekent de veranderingen verankeren in de organisatie. Belangrijk is de ‘winst’ die het model oplevert voor de individuele medewerker en een constante focus op het beoogde resultaat.¹⁵⁵

6.3 Bestuurlijk-organisatorische kwaliteit op mesoniveau

‘De formule van integraal management kun je m.i. net zo goed schrappen.’¹⁵⁶

In hoofdstuk 2 is in het kader van de Wet organisatie en bestuur gerechten uitvoerig stilgestaan bij de invoering van integraal management bij de gerechten. Het concept integraal management betekent met name dat het gerechtsbestuur verantwoordelijk is voor het totale functioneren van het gerecht. Integraal management heeft zowel betekenis op het niveau van het gerecht als op sectorniveau. De sectorvoorzitter is de integraal manager bij uitstek. Hij is binnen de door het bestuur gestelde kaders integraal eindverantwoordelijk voor het functioneren van de sector. Dit veronderstelt dat de sectorvoorzitter budget- en resultaatverantwoordelijk is. Door middel van integraal management kunnen de bestuurders van het gerecht op gerechtsniveau dan wel op sectorniveau uitvoering geven aan het gezamenlijk streven naar het optimaliseren van het proces van totstandkoming van het product en van de werkomgeving. De rechterlijke oordeelsvorming en de juridische procesvoering behoren – gezien vanuit het juridisch kwaliteitsperspectief – tot de verantwoordelijkheid van de individuele rechter, dan wel de rechters in de sector.¹⁵⁷

¹⁵⁴ Het rapport ‘RechtspraakQ beoordeeld’ bevestigt dit nog eens door aan te geven dat in het kader van de evaluatie van het kwaliteitssysteem kwaliteit gedefinieerd wordt als organisatiekwaliteit en dat het onderzoek zich richt op de vraag of het systeem, zoals ingericht, een bijdrage zal kunnen leveren aan de kwaliteit van de organisatie. Zuurmond, Castenmiller en Jörg 2006, p. 3-4. Vgl. ook Langbroek 2007, p. 161.

¹⁵⁵ Neerings 2006, p. 14-17.

¹⁵⁶ Aldus W.E. Haak, president Hoge Raad der Nederlanden, in een interview. Van der Horst en Wesseling-van Gent 2004, p. 141.

¹⁵⁷ Zie hiervoor ook *Het bestuur van de gerechten*, Het voorkeursmodel van het PVRO-projectteam Bestuur Gerechten, Bureau PVRO, november 1999.

Hierbij zij opgemerkt dat nieuwe (organisatie)structuren relatief makkelijk zijn neer te zetten, maar een cultuur – die hoort bij een organisatie en bij de mensen die er werken – is veel moeilijker te beïnvloeden (zie hiervoor hoofdstuk 2, paragraaf 2.6).

Binnen de gerechten moet consensus bestaan over het willen leveren van hoogwaardige kwaliteit. Het gaat hierbij onder andere om het motiveren van *alle* medewerkers van de organisatie, over het creëren van een sfeer waarin gezamenlijk wordt gestreefd naar betere en prettigere manieren om het werk te doen. Er moet een goed evenwicht zijn tussen de persoonlijke doelen van ieder lid van de organisatie en de verwezenlijking van dat waar de rechterlijke macht als geheel voor staat.¹⁵⁸ Een zekere spanning tussen de doelstellingen van de manager en die van de rechter als professionele geschiloplosser valt niet te ontkennen.¹⁵⁹

Op mesoniveau spelen elementen als management, procesbeheer, personeelsbeleid en bedrijfsvoering een relevante rol om op dit niveau te kunnen spreken van bestuurlijk-organisatorische kwaliteit. Deze en andere kwaliteitselementen worden in het vervolg van deze paragraaf beschreven. Waar mogelijk wordt tevens uiteengezet met welke instrumenten daar uitvoering aan wordt (kan worden) gegeven.

6.3.1 *Leidinggeven aan professionals*¹⁶⁰

“We kunnen de stijl van leidinggeven in de rechterlijke colleges kenschetsen als welwillend paternalisme.”¹⁶¹

De rechterlijke organisatie beschikt niet over tradities en systemen om mensen te selecteren en voor te bereiden op *leidinggevende* functies. Tot aan de invoering van de Wet Organisatie en bestuur gerechten en het concept integraal management, leek dat niet eens zo’n ‘heikel’ punt. Volgens Koers is het besef dat leidinggeven iets anders vraagt dan het zijn van de slimste jurist, nog maar in beperkte kring aanwezig: leidinggeven wordt vooral nog gezien als juridisch meesterschap.¹⁶² Deze constatering van Koers is uit gesprekken met rechters duidelijk herkenbaar gebleken. Geïnterviewden hebben in antwoord op vragen met betrekking tot leidinggeven aan professionals (i.c. rechterlijke ambtenaren) in het merendeel van de gevallen hun voorkeur uitgesproken voor bestuurders die met name ook zelf hun juridische professie op voortreffelijke wijze uitoefenen. Maar hoe belangrijk is het

¹⁵⁸ Zie daarover ook Barendrecht 1998a, p. 19.

¹⁵⁹ Van den Herberg, voorzitter van de strafsector in Assen beaamt dat: ‘Angstverhalen over het ‘afraffelen van zaken om bepaalde targets te halen’ zijn volgens haar inderdaad een risico. Als een sectorvoorzitter te lang met managementtaken bezig is en te veel gaat kijken naar de productiekant, bestaat het gevaar dat de kwaliteit van het rechterswerk uit het oog verloren wordt. Maar ik ga ervan uit dat rechters in zo’n geval aan de bel trekken.’, *Novum*, juli 2002.

¹⁶⁰ Ik beperk me hier tot het begrip professional. Dat het gerecht is te duiden als een professionele organisatie is in hoofdstuk 2, paragraaf 2.5 uitvoerig belicht.

¹⁶¹ Bruinsma 2001, p. 1931-1932.

¹⁶² Koers 1999, p. 29.

dat bestuurders voldoende voeling blijven houden met de kerntaken van de organisatie? Uiteraard is dat meesterschap van belang, maar met Koers ben ik van mening dat leiderschap daarnaast om essentieel andere competenties vraagt. Niet in de laatste plaats omdat het leidinggeven aan *professionals* daarnaast nog om specifieke kwaliteiten van de leidinggevende vraagt.¹⁶³

In welke mate doet leiderschap en leidinggeven ertoe? Moen en Ansems zijn hier duidelijk over, in het voetspoor van Kets de Vries stellen zij: 'Prestaties van managers en prestaties van organisaties zijn nauw met elkaar verbonden. Het succes van de organisatie als geheel hangt sterk af van het gedrag van de leider(s), van de effectiviteit waarmee zij de mensen in de organisatie weten aan te zetten tot presteren en weten te motiveren en inspireren'.¹⁶⁴ Of zoals Maister het ooit verwoordde: '(...) The key message to managers of professionals is: Create meaning! Help your subordinates to find the excitement in their work. Doing this is the key to quality and productivity.'¹⁶⁵

WAT WORDT BEDOELD MET HET BEGRIIP 'PROFESSIONAL'?

Iedere zichzelf respecterende organisatie gebruikt wel ergens het woord *professional*, of een afgeleide daarvan, als kwalificatie om aan te geven dat er sprake is van een kundige organisatie of onderdeel ervan, die kwalitatief goede prestaties levert. Daardoor lijkt het een containerbegrip geworden. Voor een omschrijving van het begrip *professional* sluit ik me aan bij Wanrooy. Hij definieert de eigentijdse *professional* als de beroepsbeoefenaar die zich kenmerkt door hoog ontwikkelde specialistische kennis en/of vaardigheden, een grote autonomie bij de vakuitoefening, creativiteit in de zin van oorspronkelijkheid van geest, geformaliseerde beroepsbinding en een specifieke beroepsethiek.¹⁶⁶ (In het verlengde hiervan is ook de aandacht voor kwaliteit sterk individueel gericht.)

Gelet op deze kwalificaties zijn rechters en raadsheren binnen de gerechten aan te merken als 'professional'. En is het gerecht te kenmerken als een professionele organisatie, zijnde een organisatie waar voornamelijk professionals werkzaam zijn.¹⁶⁷ Het bijzondere aan de professionele, gerechtelijke organisatie is de coördinatie tussen enerzijds de rechterlijke ambtenaren en anderzijds de ondersteunende, niet-rechterlijke functies (waaronder gerechtssecretarissen en de juridische en administratieve medewerkers) oftewel de gerechtsambtenaren.

¹⁶³ Zie hierover bijvoorbeeld Weggeman 1989, p. 7-15; Wanrooy 2001; Weggeman 1992 en Mintzberg 1992. (Vertaling van: Mintzberg 1983.)

¹⁶⁴ Moen en Ansems 2004, p. 12.

¹⁶⁵ Maister 1985.

¹⁶⁶ Wanrooy 2001, hoofdstuk 2, 'Wat is een 'professional'?', p. 20-30. Zie onder meer ook Rubinstein 1989.

¹⁶⁷ Daarmee is het nog niet per se een organisatie die op professionele wijze wordt georganiseerd en bestuurd. Zie hiervoor hoofdstuk 2, paragraaf 2.5.

WAT MAAKT HET LEIDINGGEVEN AAN PROFESSIONALS ANDERS DAN AAN NIET-PROFESSIONALS?¹⁶⁸

‘Professionals zijn niet te sturen door het opleggen van regels en procedures en het toepassen van managementinformatiesystemen. Daarvoor ervaart de professional zijn natuurlijke vrijheid als te groot en zijn persoonsgebonden manier van werken als te uniek. Het belang van zijn opdracht is richtinggevend; bureaucratische systemen zijn daaraan in hoge mate ongeschikt. Dat impliceert dat de meeste traditionele managementinstrumenten die gebaseerd zijn op varianten van ‘meten is weten’ en ‘plan-do-check-action’, in professionele organisaties niet of nauwelijks werken.’¹⁶⁹

In het licht van de in het bovenstaande citaat genoemde Plan Do Check Act-cyclus¹⁷⁰ stelt De Bruijn: ‘(...) professionals die goed in een organisatie zijn ingevoerd, hebben in veel situaties geen plan nodig om verstandig te kunnen handelen’. En: ‘(...) wordt het plan uitsluitend gebruikt om op enig moment af te vinken dat de veranderingen daadwerkelijk zijn gerealiseerd, niet zelden door de ondersteuners en niet door de professionals’.¹⁷¹ Mintzberg is van mening dat leidinggeversen maar tot op zekere hoogte kunnen terugvallen op systemen om professionals te sturen op regels en procedures.¹⁷² Ook Wanrooy betoogt dat managers de gebruikelijke ‘control’-concepten uit de managementtheorieën toepassen, terwijl deze benaderingen niet geschikt zijn om professionals aan te sturen.¹⁷³

In de literatuur is en wordt veel geschreven over leidinggeven aan professionals.¹⁷⁴ Daarbij wordt meermaals de stelling ingenomen dat leidinggeven aan professionals een vak apart is.¹⁷⁵ De Bruijn illustreert het als volgt: ‘Het concrete handelen van een professional is uiteindelijk niet te sturen. Als een manager de kwaliteit van de vonnissen wil verbeteren, kan hij jurisprudentie-overleggen organiseren of meelesen verplichten, maar uiteindelijk zijn het de rechters in de raadkamer die beslissen en die de jurisprudentie-overleggen en het meelesen kunnen maken en breken’.¹⁷⁶

¹⁶⁸ Ik signaleer hier een aandachts- c.q. knelpunt. Het is in het kader van dit onderzoek echter geenszins de bedoeling om een handleiding aan te reiken hoe als leidinggevende om te gaan met professionals. Ik laat dat graag over aan de experts.

¹⁶⁹ Weggeman 1992, p. 13. Over de beperkingen van planmatige, projectmatige sturing en mogelijke alternatieven zie De Bruijn, Ten Heuvelhof en In 't Veld 2002.

¹⁷⁰ Ook wel genoemd de ‘Deming-cirkel’, een door W. Edwards Deming ontworpen model om op gestructureerde wijze veranderingen te initiëren en door te voeren in organisaties.

¹⁷¹ De Bruijn 2006, p. 437.

¹⁷² Mintzberg 1979.

¹⁷³ Wanrooy 2002, p. 78–84. Vgl. ook Weggeman 2008.

¹⁷⁴ Naast de in noot 163 genoemde literatuur noem ik hier aanvullend Wanrooy 2002, nr. 85, p. 78–84; Maister 1993 en Weggeman 2008.

¹⁷⁵ In de bundel ‘Beroeps(z)eer’ trekt een groot aantal auteurs ten strijde tegen managers in professionele organisaties, Van den Brink, Jansen en Pessers 2005. Over de relatie tussen management en professionals zie onder andere De Bruijn 2006, p. 433–438.

¹⁷⁶ De Bruijn 2006, p. 434.

De solistische instelling, het moeilijk kunnen samenwerken en de mate waarin professionals vooral op hun eigen specialisatie zijn gericht, worden in de praktijk gezien als de grootste problemen van de leidinggevers.¹⁷⁷ Managers hebben last van de discrepantie tussen hun formele macht en de informele macht van professionals.¹⁷⁸

6.3.2 *Professionele manager of een managing professional?*

‘Het grootste gevaar dat het managen bedreigt, is het gebrek aan affiniteit met hetgeen rechters als hun hoofdwerkzaamheden zien: rechtspreken’.¹⁷⁹

Een met enige regelmaat terugkerende vraag in het discours over leidinggeven aan professionals is de vraag of de leidinggevende aan professionals afkomstig moet zijn uit de professie. Wanrooy stelt dat de eigenschappen van een professional veelal haaks staan op die van een goede manager hetgeen een belangrijke oorzaak is van het falen van de combinatie manager met professional. Bovendien staan professionals meestal niet te trappelen om de rol van leidinggevende op zich te nemen. Ze houden te veel van hun vak en management heeft in hun ogen in het algemeen geen hoog aanzien. Daarnaast heeft de managing professional te maken met een aantal lastige dilemma’s. Hij is zowel vakgenoot (met vaak nog eigen inhoudelijke opdrachten) als manager. Hij is dus collega maar moet ook afstand houden. Wanrooy pleit uiteindelijk wel voor een managing professional maar waarschuwt om bij het selecteren van kandidaten nadrukkelijk het accent te leggen op competenties als delegeren, interesse tonen in mensen, coachen en ruimte bieden aan anderen. De kunst van het leidinggeven vraagt immers fundamenteel andere kwaliteiten dan die waarover de professional beschikt.¹⁸⁰

Niet alleen binnen de rechterlijke organisatie maar ook in andere organisaties waar professionals werken, zoals bijvoorbeeld de advocatuur komt de discussie: managing professional of professionele manager, voortdurend terug. Volgens Van Otterlo bestaat er niet zoiets als een ‘professional manager’. Hij stelt voorts dat net zomin als je een voetbalteam kunt coachen als je zelf niet minstens gevoetbald hebt, kun je een organisatie van professionals niet aansturen als je niet zelf uit die professie komt. Het draagvlak voor de managing professional is vele malen groter dan die voor een professionele manager.¹⁸¹ Ook Maister bepleit een managing professional: ‘Even though you are a manager, keep practicing your profession to some degree. It will help you to understand and relate to both your people and your clients.’¹⁸² Volgens De Bruijn wordt in de literatuur de laatste jaren weer gewezen

¹⁷⁷ De Grefte, Blankenstein en Burger 1996, p. 62–66.

¹⁷⁸ Scholten en Van der Grinten 2003.

¹⁷⁹ Croes 2005, p. 22.

¹⁸⁰ Wanrooy 2002, p. 78–84. Zie ook Udall en Hiltrop 1996.

¹⁸¹ Van Otterlo 2004, p. 708–710. Zie ook Van Otterlo 2005.

¹⁸² D. Maister, *A Natural Manager* 2006, <http://davidmaister.com/articles/1/94/>.

op het belang van de managing professional: de manager die zowel de professionele als managerial taal spreekt.¹⁸³ Weggeman bijvoorbeeld stelt dat leidinggeven aan professionals niet goed blijkt te lukken als de ‘deskundigheidsmacht’ ontbreekt. Wie geen verstand heeft van inhoudelijke zaken, wordt door de professionals niet bekleed met gezag en heeft het moeilijk als hij leiding moet geven. Zorg dat de leidinggevende deskundig is op het desbetreffende vakgebied; hij hoeft niet gekruteerd te worden uit de groep beste professionals – dat zou zonde zijn – maar hij moet het vak wél gestudeerd hebben en de vakliteratuur nog steeds lezen. Professionals zijn niet geneigd vakgerelateerde beslissingen te accepteren van mensen die niet uit het vak afkomstig zijn, aldus Weggeman.¹⁸⁴

‘MANAGERIAL JUDGES’

Het instellen van een bestuur bij de gerechten en het besturen van het gerecht op basis van integraal management stelt in hoge mate eisen aan de kwaliteiten en de professionaliteit van de bestuurders binnen een gerecht. Volgens een reactie op het voorkeursmodel Bestuur Gerechten van het PVRO achtte de klankbordgroep destijds twee vormen van professionaliteit nodig om een gerecht goed te kunnen besturen of om een sector te managen. Enerzijds blijft vakinhoudelijke kennis van belang, anderzijds zijn bestuurlijke- en managementkwaliteiten nodig.¹⁸⁵

Uit jaarverslagen van de gerechten en gesprekken met rechters komt naar voren dat een combinatie van vakinhoudelijke taken met managementtaken als belangrijk wordt ervaren bij het vervullen van leidinggevende functies zoals die van sectorvoorzitter of teamleider binnen een sector.¹⁸⁶ Selectie en werving van rechters met managementvaardigheden en training en opleiding van de zittende leden van het gerechtbestuur is daarbij van het grootste belang. Het benoemingenbeleid is essentieel voor het werven van competente bestuurders en managers.

De commissie-Deetman heeft geconstateerd dat het niet eenvoudig is sectorvoorzitters te vinden. De commissie beveelt aan om te bezien met welke maatregelen de functie van sectorvoorzitter aantrekkelijker gemaakt kan worden (bijvoorbeeld via het bieden van een betere beloning of het bieden van carrièreperspectieven).¹⁸⁷ De commissie bepleit voorts een benoemingenbeleid waarbij de sectorvoorzitter en de president beschikken over managementervaring, maar ook als rechter een stevige positie binnen het gerecht behouden. De professionaliteit van de rechtspraak wordt evenzeer bevorderd door een sectorvoorzitter die een voorbeeldrol in de rechtspraak vervult, als door een sectorvoorzitter die een kwaliteitssysteem, met normen

¹⁸³ Dit is een heel ander beeld dan zo’n tien jaar geleden, toen de managing professional toch vooral de gemanneerde manager was, die eigenlijk nog maar halverwege de weg van professional naar manager was, aldus De Bruijn (2006, p. 438).

¹⁸⁴ Weggeman 2008, p. 162–163.

¹⁸⁵ *Het bestuur van de gerechten*, Het voorkeursmodel van het PVRO-projectteam Bestuur Gerechten, Bijlage 1 Reactie klankbordgroep op het voorkeursmodel, p. 28, Bureau PVRO, november 1999.

¹⁸⁶ Zie bijvoorbeeld *Jaarverslag rechtbank Arnhem 2003*.

¹⁸⁷ *Rechtspraak is kwaliteit* 2006, p. 25.

en cijfers voor de organisatie als geheel optuigt en extern communiceert, aldus de commissie.¹⁸⁸

6.3.2.1 De positie van de sectorvoorzitter

Binnen de sectoren van de gerechten zijn de sectorvoorzitters degenen die leiding geven aan de sector. De sector bestaat naast professionals, de rechters, ook uit (meer of minder routinematig werkende) medewerkers waaronder gerechtssecretarissen, juridische en administratieve medewerkers. Door een dergelijke samenstelling van de sector ontstaat een spanningsdriehoek die geconstrueerd kan worden met op de hoekpunten: managers, professionals en routinematig werkenden. Dit vereist een bepaalde souplesse van de sectorvoorzitter omdat professionals vanuit een ander organisatie-model opereren dan de medewerkers binnen de sector.¹⁸⁹

De functie van sectorvoorzitter lijkt een lastige te zijn. Dat blijkt onder meer uit jaarverslagen van de gerechten, maar dat is ten tijde van de discussie rondom het wetsvoorstel *Organisatie en bestuur gerechten* ook al duidelijk gesignaleerd (zie hoofdstuk 2). De sectorvoorzitter heeft een soort spagaatfunctie: bestuurder op gerechtsniveau, integraal manager op sectorniveau en rechter. Uit een interview met een aantal sectorvoorzitters komt naar voren dat zij eerder voordelen zien aan hun ‘triple-functie’ dan wezenlijke nadelen daarvan ondervinden.¹⁹⁰ Deze als positief te kwalificeren geluiden staan haaks op uitkomsten van onderzoek in het kader van het evaluatieprogramma van de commissie-Deetman. Uit het betreffende onderzoek blijkt dat de sectorvoorzitters vrijwel unaniem aangeven het sectorvoorzitterschap een zware functie te vinden door de diversiteit aan taken en rollen die zij hebben te vervullen. Zij worstelen met hun identiteit: rechter, bestuurder of allebei en hun daarmee samenhangende gezag en draagvlak binnen de sector.¹⁹¹

Uit tevredenheidsonderzoek onder medewerkers van de gerechten blijkt er op een aantal thema’s, waaronder houding van de leiding, collegialiteit en noodzakelijke informatie voor het werk, een groot verschil in zienswijze te zijn tussen de leidinggevendenden en de medewerkers.¹⁹² De stelling: het bestuur weet wat er leeft bij de medewerkers wordt slechts door 17% van de medewerkers onderschreven.¹⁹³ Volgens Tonkens-Gerkema en Van Kesteren lijkt het tijd om één visie op de verhouding leidinggevende – professional te ontwikkelen.¹⁹⁴

Ook al functioneert het sectorale bestuursmodel van de rechtbanken en de gerechtshoven volgens de commissie-Deetman redelijk tot goed, nochtans zijn er knelpunten ten aanzien van de positie van de sectorvoorzitter te signaleren. Daar waar het gerechtsbestuur uitvoering geeft aan het concept integraal management op

¹⁸⁸ *Rechtspraak is kwaliteit* 2006, p. 27.

¹⁸⁹ Wel aangeduid als het professionele organisatie-model resp. het bureaucratische model, Mintzberg 1979. Zie ook paragraaf 6.1.1.

¹⁹⁰ ‘Sectorvoorzitters: ‘Drie petten’ passen ons allemaal’, *Novum*, juli 2002.

¹⁹¹ Franssen, Mein en Verberk 2006, p. 29 en 34.

¹⁹² Medewerkerswaarderingsonderzoeken van de gerechten 2003.

¹⁹³ Medewerkerswaarderingsonderzoeken van de gerechten 2008, p. 12.

¹⁹⁴ Tonkens-Gerkema en Van Kesteren 2005, p. 137-138.

strategisch niveau (het toedelen van budgetten, bevoegdheden en middelen en het bepalen van strategisch beleid), is de sectorvoorzitter te beschouwen als de operationele integraal manager binnen de sector. De sectorvoorzitter stuurt via de medewerkers in de sector op de combinatie van output en de daarvoor benodigde middelen. Bovendien is hij direct verantwoordelijk voor de kwaliteit van de in te zetten middelen, de bedrijfsvoering. Bijna alle gerechten hebben richtlijnen geformuleerd voor de tijdsverdeling van sectorvoorzitters tussen bestuurs- en managementactiviteiten en zittingen. Bij de kleine en middelgrote gerechten is de verhouding ongeveer 70/30 (management/zittingen) en bij de grote rechtbanken bestaat de besteding fulltime uit bestuurstaken.¹⁹⁵

Met name op sectorniveau zijn de gerechten op zoek naar een passende organisatiestructuur waarmee zij op eigen wijze invulling kunnen geven aan het besturingsmodel integraal management. Naast de sectorvoorzitter zijn in veel gevallen leidinggevendend aangesteld voor het dagelijks management van de sectoren (de sectormanager ook wel sectorcoördinator genoemd). In sommige gerechten lijkt de oude duale structuur tussen sectorvoorzitter en sectorcoördinator gehandhaafd, terwijl in andere gerechten de sectorvoorzitter juist integraal beheer voert. Dat komt bijvoorbeeld tot uitdrukking in de verdeling van taken rond functionerings- dan wel evaluatiegesprekken.¹⁹⁶

Binnen de sectoren wordt dikwijls gekozen voor een teamstructuur, aangestuurd door een teamleider.¹⁹⁷ Het lijkt er op dat sectoren op deze wijze een soort tussen-managementlaag hebben gecreëerd, waarbij de sectorvoorzitter uiteindelijk wel steeds de eindverantwoordelijkheid blijft houden voor de gehele sector.

6.3.2.2 Zelfsturende teams;¹⁹⁸

een denkbaar/passend concept binnen de sectoren?

Een zelfsturend team is een groep medewerkers die gezamenlijk verantwoordelijk is voor het totale proces waarin producten of diensten, die aan een interne of externe klant worden geleverd, tot stand komen. Zo'n team plant en bewaakt de procesvoortgang, lost dagelijkse problemen op en verbetert processen en werkmethoden, zonder daarbij voortdurend een beroep te doen op leiding of ondersteunende diensten.¹⁹⁹ Wanrooy stelt dat professionals zich met goed gedoseerde coaching snel tot 'zelfsturende' medewerkers kunnen ontwikkelen.²⁰⁰ Leent een gerechtelijke organisatie – en de procesgang met de bijbehorende werkprocessen daarbinnen – zich voor de invoering van zelfsturende teams? Volgens Bevers past het werken met zelfsturende teams binnen de werkwijze van de gerechten.²⁰¹

¹⁹⁵ Boone e.a. 2006, p. 80.

¹⁹⁶ Boone e.a. 2006, p. 157.

¹⁹⁷ Zie bijvoorbeeld *Jaarverslag rechtbank Utrecht 2003* en *Jaarverslag rechtbank Zwolle-Lelystad 2003*.

¹⁹⁸ Stoker 1999.

¹⁹⁹ Van Amelsvoort en Scholtes 1994.

²⁰⁰ Wanrooy 2002, p. 78.

²⁰¹ Bevers 2004, p. 10.

Het blijkt overigens moeilijk om de rol van ‘teamleider’ of ‘manager’ vorm te geven. Er is weinig bekend over de manier waarop de manager in de praktijk effectief om kan gaan met een zelfsturend team, aldus Stoker.²⁰² Wel is duidelijk dat managers op een andere manier leiding dienen te gaan geven. In plaats van een aansturende rol dient de manager zich te transformeren tot ‘coach’, die alleen nog de voorwaarden creëert waaronder een team optimaal kan functioneren. Het lijkt wellicht alsof managers zich in een paradoxale situatie bevinden. Een manager wordt gevraagd om een team zodanig te (bege)leiden dat hij zichzelf daarbij uiteindelijk overbodig maakt. Uit onderzoek blijkt dat de veranderende rol van de manager een van de lastigste problemen is wanneer zelfsturende teams worden ingevoerd.²⁰³

Is het denkbaar dat de problematiek rondom de rol van de manager niet helemaal, of misschien zelfs helemaal niet, opgeld doet binnen de rechterlijke organisatie? De rechterlijke organisatie beschikt niet over een lange traditie van management en leidinggeven. Daardoor is de rol van de manager niet historisch bepaald of al ruimschoots uitgekristalliseerd en gedefinieerd, waardoor er voldoende ruimte lijkt om de organisatie in te richten volgens een structuur van zelfsturende teams.

Bevers deed onderzoek naar de introductie van wat hij noemt faciliterende teams²⁰⁴ binnen de rechterlijke organisatie. In faciliterende teams wordt een zodanige feitelijke situatie gecreëerd dat alle geledingen (rechters en gerechtsambtenaren) direct met elkaar overleggen over de verdeling van werkzaamheden en de dagelijkse gang van zaken binnen de eigen sector, aldus Bevers. Hij heeft onder andere onderzocht wat binnen de rechterlijke organisatie de invloed van de introductie van faciliterende teams is op onder meer de effectiviteit van de organisaties, in het bijzonder de flexibiliteit, de productiviteit en het ziekteverzuim.²⁰⁵ Het concept van faciliterende teams ligt dicht tegen dat van zelfsturende teams aan, zij het dat de begrippen verantwoordelijkheid en het zelfstandig oplossen van problemen zonder interventie van leidinggevend in het concept faciliterende teams ontbreekt. Dit verklaart wellicht ook de conclusie van Bevers dat er eerder gesproken moet worden van faciliterende vormen van samenwerken dan van faciliterende ‘teams’ waarin rechters en gerechtsambtenaren met een grote mate van zelfstandigheid opereren.²⁰⁶

De commissie-Deetman acht het werken in teams waarbij rechtsprekend en niet-rechtsprekend personeel nauw samenwerken een goede ontwikkeling. De commissie geeft de gerechten in overweging de ervaringen die thans bij één van de gerechten worden opgedaan met het werken in teams, over te nemen. Het werken

²⁰² Deze problematiek wordt door Stoker (1999, p. 2) besproken.

²⁰³ Stoker 1999, p. 10.

²⁰⁴ Het woord ‘faciliterend’ komt in de Van Dale niet voor. Dat Bevers zelf ook met de terminologie worstelt moge blijken uit zijn voorwoord.

²⁰⁵ Bevers 2004.

²⁰⁶ Bevers 2004, p. 187.

in deze teams kan voor de kwaliteit en efficiency van de rechtspraak en de arbeidsmotivatie van medewerkers winst opleveren, aldus de commissie.²⁰⁷

6.3.3 *Personeelsmanagement*

Eén van de doelstellingen die het PVRO in 1999 formuleerde, betrof de verbetering van het personeelsbeleid. Gesteld werd dat het gehele personeelsbeleid relatief onderontwikkeld was en, met het oog op de kwaliteit van de rechtspraak, diende te worden geprofessionaliseerd.²⁰⁸ Een inventarisatie op dit terrein laat zien dat de gerechten voor wat betreft het element personeelsmanagement actief beleid zijn gaan ontwikkelen en het tot speerpunt hebben verheven.²⁰⁹ Het personeelsbeleid dient daarbij, zoals reeds eerder opgemerkt, integraal – voor rechterlijk en niet-rechterlijke personeel – vorm te worden gegeven. Het (integraal) personeelsbeleid zou erop gericht moeten zijn om de afstand (feitelijke en emotionele) tussen beide categorieën te verkleinen en het belang van de onderlinge afhankelijkheid te vergroten.

Om de doelstellingen van het personeelsbeleid te kunnen realiseren is het van belang om professioneel personeelsmanagement te ontwikkelen. Het gaat daarbij om het op gestructureerde en deskundige wijze gebruikmaken van personeelsinstrumenten, om optimaal gebruik te maken van ieders capaciteiten en talenten en om medewerkers gemotiveerd te houden. Binnen het element personeelsmanagement is een omvangrijk scala aan instrumenten voorhanden waarmee de gerechten dat integrale personeelsbeleid kunnen realiseren. Het project ‘P-instrumentarium’ heeft alle bestaande personeelsinstrumenten – op het gebied van werving en selectie, functioneringsgesprekken, loopbaanbeleid, coaching en belonen – bij de gerechten opgevraagd en naast elkaar gelegd. Daaruit zijn *best practices* gekomen, die op hun beurt weer zijn aangevuld en verbeterd. Het is echter aan de gerechten zelf om deze instrumenten al dan niet in hun organisatie in te passen en uit te voeren. Voor het eerst wordt het personeelsbeleid als een samenhangend geheel gezien, aldus Winter, president van het CBB.²¹⁰

Deze paragraaf is geen limitatieve opsomming van het betreffende instrumentarium. Ik wil er slechts een enkel instrument uitlichten om daarmee het belang van het element personeelsmanagement – als onderdeel van de bestuurlijk-organisatorische kwaliteit – aan te geven. Het gaat daarbij steeds om het ontwikkelen en gemotiveerd houden van medewerkers. Het bieden van voldoende ontplooiingsmogelijkheden, uitdagingen in de functie, waardering en een goede werksfeer zijn instrumenten om de kwaliteit van de medewerkers te kunnen bevorderen. Dat voor leidinggevend in dezen een belangrijke rol is weggelegd, leidt geen twijfel. De tevredenheid onder medewerkers over de leidinggevende is echter sinds 2003

²⁰⁷ *Rechtspraak is kwaliteit* 2006, p. 30.

²⁰⁸ Programma Versterking Rechterlijke Organisatie, *Programmaplan*, april 1999.

²⁰⁹ Ik heb hiervoor de jaarverslagen van de gerechten over 2003 en 2004 geraadpleegd.

²¹⁰ *Novum*, maart 2006.

fors gedaald. Medewerkers voelen zich te weinig geïnspireerd. Voorts is er een discrepantie tussen de wijze waarop de leidinggevende denkt dat hij functioneert en hoe medewerkers dat ervaren.²¹¹

TEVREDENHEIDSONDERZOEK ONDER MEDEWERKERS

Om het personeelsbeleid en personeelsmanagement afdoende te kunnen realiseren, waaronder het bevorderen van de kwaliteit van de medewerkers, is het van belang te weten hoe medewerkers hun organisatie waarderen. Sinds 1998 doet Prisma²¹² in opdracht van een groot aantal gerechten en parketten (en later ook in opdracht van de Raad) onderzoek naar de waardering van medewerkers voor hun organisatie.²¹³ Op basis van de uitkomsten kunnen gerechten beter aansluiten bij zaken als het bieden van opleidingen en mogelijkheden voor ontplooiing en het aanbrengen van verbeteringen in de organisatie. Uit het medewerkerstevredenheidsonderzoek 1998–2002 blijkt bijvoorbeeld dat medewerkers ontevreden zijn over de beschikbaarheid van noodzakelijke informatie voor het werk. In meerdere gerechten vindt slechts een derde van de respondenten dat ‘binnen de organisatie de informatie tijdig beschikbaar is die ik nodig heb voor mijn werk’. Opmerkelijk is dat uit de analyse blijkt dat de administratieve medewerkers hier het meest last van hebben.²¹⁴ Een vergelijkbaar onderzoek is in 2007 wederom uitgevoerd. Hieruit blijkt dat de werktevredenheid op alle aspecten is afgenomen. De tevredenheid over ontplooiingsmogelijkheden, erkenning voor goede prestaties, tevredenheid over de leiding en het bestuur zijn alle aanzienlijk gedaald.²¹⁵

Bij- en nascholing beperkt zich niet slechts tot de rechterlijke ambtenaren maar strekt zich uit over alle medewerkers binnen een gerecht.²¹⁶ Resultaten van een onder medewerkers gehouden tevredenheidsonderzoek wijzen uit dat 68% van de medewerkers zegt op de hoogte te zijn van de laatste ontwikkelingen op hun vakgebied. Blijkbaar vindt bijna een derde van de medewerkers dat niet van zichzelf en dat is toch wel veel voor een professionele organisatie.²¹⁷

²¹¹ *Novum*, september 2007. Zie ook paragraaf 6.3.2.1.

²¹² Prisma is een gemeenschappelijke landelijke dienst van de Raad voor de rechtspraak en het College van Procureurs-generaal en heeft tot doel bij te dragen aan de kwaliteitsverbetering van de rechterlijke organisaties. Prisma rekent het onder andere tot zijn taak instrumenten te zoeken of te ontwikkelen die voor de rechterlijke organisatie geschikt zijn om ‘waardering’ te meten.

²¹³ Medewerkeerswaarderingsonderzoeken van de gerechten 2003; *De maat van 6*, Tevredenheid van medewerkers in zes rechtbanken, Prisma, Amersfoort 2003.

²¹⁴ *De maat van 6*, Tevredenheid van medewerkers in zes rechtbanken, Prisma, Amersfoort 2003.

²¹⁵ Medewerkeerswaarderingsonderzoeken van de gerechten 2008.

²¹⁶ 90% van de rechters tegenover 77% van de secretarissen zegt regelmatig aan het vergroten van zijn deskundigheid te werken. 74% van de rechters en 69% van de secretarissen geeft aan dat de rechtbank hen voldoende opleidingen en cursussen laat volgen om de deskundigheid op peil te houden. Medewerkeerswaarderingsonderzoeken van de gerechten 2008, p. 9.

²¹⁷ Uitgesplitst naar de geledingen rechters, secretarissen en administratief, juridisch medewerkers gaat het om resp. 82%, 75% en 53%. Medewerkeerswaarderingsonderzoeken van de gerechten 2008, p. 13.

6.3.4 *Kwaliteitsmanagement*

In paragraaf 6.2.3 is in het kader van het element kwaliteitszorg aandacht besteed aan het landelijk kwaliteitssysteem RechtspraakQ. Eerder is gesteld dat kwaliteitszorg meer is dan een rationeel toepassen van beheersingssystemen. Kwaliteitszorg is ook het managen van kwaliteit.²¹⁸ Gesteld kan worden dat het op mesoniveau van belang is kwaliteitsmanagement te ontwikkelen. Kwaliteitsmanagement dient er toe bij te dragen dat alle medewerkers binnen de organisatie – het gerecht dan wel de sector – zich betrokken voelen bij en verantwoordelijk zijn voor kwaliteit. Daarbij wordt aan leidinggevendenden een prominente rol toegedicht. Er dient een cultuur te worden gecreëerd waarin het besef en de verantwoordelijkheid om te werken aan kwaliteit en kwaliteitsverbetering zaak is van alle medewerkers in de organisatie.

6.3.5 *Kennismanagement als instrument*

De rechterlijke organisatie is een kennisintensieve organisatie bij uitstek. De kennis en ervaring van de medewerkers is elementair voor de rechtspraak, het primaire proces en het goed kunnen functioneren van de organisatie. Daarvoor is het noodzakelijk dat men kan beschikken over de informatie die men nodig heeft voor een goede uitvoering van de werkzaamheden.

Bestudering van literatuur over kennismanagement leert al snel dat het een breed en veelzijdig onderwerp is en dat er verschillende omschrijvingen en benaderingen van het begrip zijn te vinden. Weggeman omschrijft kennismanagement als het zodanig inrichten en besturen van de operationele processen in de kenniswaardeketen dat daardoor het rendement en plezier van de productiefactor kennis bevorderd wordt.²¹⁹ Volgens Florijn e.a. gaat het bij kennismanagement om het besturen en beheersen van kennis door middel van het plannen, uitvoeren en evalueren van de kennisprocessen met als doel toegevoegde waarde te creëren voor de organisatie en haar relaties.²²⁰ In hoofdlijnen heeft kennismanagement steeds betrekking op het managen van de productiefactor kennis waarbij getracht wordt het rendement te optimaliseren door het organiseren van processen van kennisdeling, het bevorderen van een open samenwerkingscultuur en het leveren van de infrastructuur en het instrumentarium om deze processen en cultuur te faciliteren.²²¹ Kennismanagement beoogt dus de kennishuishouding te optimaliseren.

Weusten kent aan kennismanagement een aantal functies toe waaronder kennisontsluiting, kennisvastlegging en kennisontwikkeling. Kennisontsluiting is het ter beschikking stellen van kennis die al is vastgelegd, bijvoorbeeld modellen, procesregelingen, wet- en regelgeving, jurisprudentie en literatuur (de expliciete kennis). Bij kennisvastlegging gaat het om kennis die impliciet in de organisatie aanwezig is,

²¹⁸ Zie hoofdstuk 3.

²¹⁹ Weggeman 1997, p. 162.

²²⁰ Florijn, Van Gurchom en Van der Meulen 2000, p. 26.

²²¹ Van Duivenboden, Lips en Frissen 1999.

bijvoorbeeld in werkwijzen, in procedures en in de hoofden van de medewerkers. Als die kennis wordt vastgelegd kan ze vervolgens worden gedeeld via de functie kennisontsluiting. Kennisontwikkeling heeft betrekking op kennis die er nog niet is, maar waar (in de toekomst) wel behoefte aan is.²²² Kennis is immers niet statisch, het ontwikkelt zich en veroudert soms snel.

6.3.5.1 Kennismanagement in de praktijk

Hoe geven de gerechten vorm aan kennismanagement?

In het gerechtsstatuut en de sectorstatuten is aandacht voor de onderwerpen kennisbeleid en kennismanagement. Het gerechtsbestuur dient bijvoorbeeld kennisdoelen te formuleren en zorgt ervoor dat de sectoren binnen de gegeven kaders invulling geven aan kennismanagement. De sectorstatuten geven voorts onder meer aan dat de sector zorgt dat de benodigde kennis aanwezig of bereikbaar is voor de primaire procesvoering waarbij aandacht is voor het verwerven, ontwikkelen, delen en borgen van kennis. Tevens zorgt de sector dat alle medewerkers in voldoende mate beschikken over actuele kennis van en over hun vakgebied. Op welke wijze de gerechten en sectoren hier invulling aan geven kan per gerecht en zelfs per sector verschillen. De statuten beschrijven immers alleen wat men dient te regelen en niet hoe gerechten en sectoren daar uitvoering aan moeten geven (zie hiervoor paragraaf 6.2.3.1). Uit onderzoek blijkt dat 68% van de medewerkers tevreden is over het tijdig beschikbaar zijn van informatie die men nodig heeft voor zijn werk. Daarnaast is men minder tevreden over het delen van kennis en ervaring binnen de organisatie.²²³

In de Agenda voor de rechtspraak 2002-2005 was het structureren en uitbouwen van kennismanagement een van de acht landelijke beleidsprioriteiten die de Raad voorstelde. De Agenda vermeldt: 'Voor de kwaliteit van de rechtspraak is de beschikbaarheid en toepasbaarheid van kennis cruciaal'. Wat is er nadien zoal aan activiteiten ontplooid in het kader van het structureren en uitbouwen van kennismanagement? De Raad zegt hierover: 'Kennismanagement ontwikkelt zich binnen de rechtspraak op verschillende plaatsen en op verschillende manieren. Van toegankelijk maken van rechtsbronnen, juridisch vaknieuws en documentatie tot bijvoorbeeld het gebruik van kenniskaarten om de bij medewerkers aanwezige kennis sneller en beter vindbaar te maken.'²²⁴

Er wordt binnen de gerechten wel steeds gewerkt aan pilots en projecten. Zo is men bij een aantal rechtbanken bezig met het ontwikkelen van het gebruik van kenniskaarten²²⁵ en is er een voorstel gedaan voor de oprichting van een landelijk

²²² Weusten 2000, p. 2082-2085.

²²³ In vrij veel gerechten vindt minder dan 50% dat 'binnen de organisatie kennis en ervaring worden gedeeld', Medewerkeerswaarderingsonderzoeken van de gerechten 2003. In latere onderzoeken stijgt de waardering hiervoor naar ongeveer 60%, Medewerkeerswaarderingsonderzoeken van de gerechten 2008, p. 13.

²²⁴ *Agenda van de Rechtspraak 2005-2008*, p. 7.

²²⁵ Met behulp van kenniskaarten worden de personalia, de opleidingen en werkervaring van me-

jurisprudentiecentrum.²²⁶ Het systeem van kenniskaarten functioneert echter (nog) niet naar ieders tevredenheid zo blijkt uit het rapport *Visitatie Gerechten*. Het bestuur van het hof Den Haag bijvoorbeeld heeft naar aanleiding van een pilot zelfs besloten om geen systeem van kenniskaarten in te voeren, aangezien dit te veel inspanning kost in relatie tot het rendement. Het bestuur heeft bovendien de overtuiging dat binnen de organisatie voldoende in beeld is welke kennis in huis is en welke kennis verloren dreigt te gaan.²²⁷ Verspreid over de gerechten komt men tal van andere activiteiten en projecten tegen. In rechtbank Almelo is bijvoorbeeld het Kennismanagement-project 2002-2003, bij de sector Civiel, afdeling handelsrecht uitgevoerd. Rechtbank Rotterdam startte in 2003 een Kenniscentrum Economisch en Financieel Recht. De rechtbank wil hiermee een landelijke spilfunctie vervullen in kennisuitwisseling, samenwerking en bevordering van rechtseenheid op het terrein van financieel en economisch recht.

Hoewel het belang van kennismanagement door de Raad en de gerechten wordt onderkend en conferenties over dit onderwerp ten spijt, blijft het operationaliseren van kennismanagement binnen de gerechten lastig. Ondanks de roep vanuit sectoren om kennismanagement nu eens echt goed op te zetten²²⁸ en het feit dat de gerechten door de Raad gestimuleerd worden om projecten op het gebied van kennismanagement te ontwikkelen, lijkt het vooralsnog moeizaam te verlopen. Van gerechten wordt verwacht dat zij een plaatselijk kennisbeleid ontwikkelen en hun praktisch kennismanagement organiseren.²²⁹ De hiervoor genoemde en andere activiteiten in het kader van het structureren en uitbouwen van kennismanagement zijn zonder twijfel van belang, echter is de versnippering op deze wijze groot en ligt het gevaar op de loer dat steeds weer opnieuw het wiel wordt uitgevonden.²³⁰

Het visitatierapport gerechten stelt dat kennismanagement tot uiting komt in de manier waarop opleidingen en permanente educatie voor medewerkers worden gefaciliteerd.²³¹ Gerelateerd aan de door de visitatiecommissie gehanteerde omschrijving van kennismanagement – ‘een vorm van kwaliteitszorg waarmee wordt geborgd dat iedere medewerker over de voor de uitoefening van zijn functie noodzakelijke kennis beschikt en dat de organisatie alle kennis in huis heeft die nodig is om de aangebrachte zaken af te kunnen doen’ – klopt dat ook wel. Wordt kennismanagement hiermee, gelet op de aan het begin van deze paragraaf gegeven omschrijvingen, op de juiste wijze benaderd? Is de door de visitatiecommissie gegeven

dewerkers digitaal vastgelegd ten behoeve van leidinggevend en collega's teneinde zo efficiënt mogelijk te kunnen beschikken over een overzicht van de binnen de eigen organisatie aanwezige kennis, ervaring en informatie.

²²⁶ *Jaarplan voor de rechtspraak 2004*, p. 28 en *Jaarplan Rechtspraak 2005*, p. 11.

²²⁷ *Rapport Visitatie Gerechten 2006*, p. 24.

²²⁸ Zie bijvoorbeeld het Eindrapport van de Commissie Verbetervoorstellen bestuursrecht uit 2006 waarin expliciet wordt gevraagd om een landelijk project kennismanagement uit te voeren.

²²⁹ Zie het gerechtshofstatuut, de sectorstatuten en de *Agenda van de Rechtspraak 2002-2005*.

²³⁰ Kennismanagement is nu juist ‘het voorkomen dat steeds opnieuw hetzelfde wiel wordt uitgevonden’, Van Duivenboden, Lips en Frissen 1999, p. 12.

²³¹ *Rapport Visitatie Gerechten 2006*, p. 23.

omschrijving niet slechts de resultante van het instrument kennismanagement? Gelet op de door Weusten beschreven functies van kennismanagement ziet de door de visitatiecommissie gehanteerde omschrijving grotendeels op de functie kennisontwikkeling. Het lijkt erop dat het begrip kennismanagement als zodanig binnen de gerechten nog onvoldoende is uitgekristalliseerd.

Enerzijds kan geconstateerd worden dat er binnen en tussen gerechten al veel gebeurt op het terrein van het delen van kennis. Naast de vorengenoemde voorbeelden noem ik hier nog het verder gemeengoed worden van structureel overleg tussen rechters die werkzaam zijn in een bepaalde discipline, het verder verbeteren van de vakinhoudelijke informatievoorziening onder meer via het intranet en de per ressort opgerichte werkgroepen aandelenleasezaken die onder andere zijn ingesteld om meer eenduidigheid te krijgen in de behandeling van dit soort zaken.²³² In het laatste geval leidt het delen van kennis en stappen in de richting van kennismanagement dus ook tot het bevorderen van de rechtseenheid! Anderzijds laten de hierboven gesignaleerde knelpunten – maar ook de uitkomsten van medewerkerswaarderingsonderzoeken (zie paragraaf 6.3.3) – zien dat kennismanagement nog de nodige aandacht behoeft.

6.3.6 *Snelheid in de zin van doelmatigheid*

Zoals in hoofdstuk 5 naar voren komt, is snelheid een element van kwaliteit waaraan rechtspraak en rechtspleging moet voldoen. Snelheid is binnen de context van het rechtsstatelijk perspectief benaderd als redelijke termijn-vereiste. In het licht van het bestuurlijk-organisatorisch perspectief kan het element snelheid gelezen worden in termen van doelmatigheid. Daarbij is de lengte van procedures en in het verlengde daarvan het optimaliseren van de doorlooptijden voorwerp van zorg.

Uit onderzoek blijkt dat lange doorlooptijden niet zonder meer een gevolg zijn van slechte procesbewaking of onvoldoende slagvaardig werken. Die traagheid is vaak het gevolg van, in het verleden opgelopen, werkvoorraden. Met de normale personele capaciteit – die (in grote lijnen) wordt genormeerd aan de hand van het aantal zaken dat jaarlijks nieuw wordt aangebracht – kunnen die historisch gegroeide voorraden slechts langzaam worden weggewerkt. Wie de werkvoorraad weet terug te brengen zal ook kortere doorlooptijden realiseren.²³³ (Zie hiervoor ook hoofdstuk 5, paragraaf 5.2.2.1.)

Het is volgens sommigen een misvatting om te stellen dat de achterstanden meer berusten op een capaciteitsprobleem dan op een kwaliteitsprobleem van het systeem. In de literatuur wordt meerdere malen gesteld dat het gebrek aan snelheid met name een organisatorisch probleem is: zaken blijven simpelweg te lang in de kast liggen, zonder dat er iets mee gebeurt. Op de een of andere manier lukt het

²³² Voorbeelden ontleend aan het *Jaarplan Rechtspraak 2006*, p. 11.

²³³ Eshuis 1998.

rechtbanken niet om dat probleem op te lossen, aldus Allewijn.²³⁴ In het onderzoeksverslag ‘Doelmatig rechtspreken’ komt men tot de conclusie dat een gebrekkige organisatie en het ontbreken van een moderne bedrijfsvoering en niet een gebrek aan personeel voor de in het verslag geconstateerde productiviteitsdaling verantwoordelijk zijn.²³⁵ Dat verbetering van de organisatie kan bijdragen aan het versnellen van doorlooptijden blijkt ook uit onderzoek van Eshuis.²³⁶

Het wegwerken van achterstanden, het systematisch meten van doorlooptijden en het bekorten daarvan heeft al sinds 2002 expliciete aandacht binnen de gerechten. De jaarplannen en Agenda’s van de rechtspraak, in het verleden en meer recent, staan bol van initiatieven en te ontplooien activiteiten hieromtrent. In alle sectoren is het verkorten en normeren van doorlooptijden speerpunt.²³⁷

6.3.6.1 Instrumenten ter bevordering van de doelmatigheid

Naast de in hoofdstuk 5 genoemde instrumenten ter bevordering van snelheid van rechtspraak en rechtspleging zijn ook vanuit het bestuurlijk-organisatorisch perspectief gezien instrumenten voorhanden waarmee gewerkt kan worden aan verbetering en bevordering van een efficiënte rechtspraak en rechtspleging. Deze paragraaf beschrijft, zonder volledig te willen zijn, enkele instrumenten.

Een instrument dat moet leiden tot verkorting van doorlooptijden en verbetering van de productiviteit is het ‘Geïntegreerd Processysteem Strafrecht’ (GPS) waarmee binnen de sectoren strafrecht wordt gewerkt. Het idee achter GPS is dat het Openbaar Ministerie en de gerechten in dezelfde werkstroom binnen één systeem werken, met gebruikmaking van elektronische dossiers, waardoor veel taken rondom de dagelijkse behandeling van strafzaken op het operationele vlak in de organisatie verbeteren. In de rechtbanken Amsterdam en ’s-Hertogenbosch zijn in 2007 pilots uitgevoerd met het gebruik van GPS. De pilots hebben aangetoond dat GPS in zijn huidige vorm een aantal nadelen met zich meebrengt. De nadelen hebben grotendeels betrekking op het elektronische strafdossier. In 2008 zal het GPS-project zich richten op het vinden van oplossingen alvorens tot verdere implementatie zal worden overgegaan.²³⁸ In februari 2009 vond de eerste officiële GPS-zitting in de rechtbank Dordrecht plaats.²³⁹ De eerste zittingen met gebruik-

²³⁴ Allewijn 2003, p. 93-100.

²³⁵ Van Tulder en Spapens 1990, p. 59-60.

²³⁶ Eshuis, Van Dijk en Bauw 2005.

²³⁷ In 2008 zijn per sector de doorlooptijden van de belangrijkste categorieën zaken genormeerd. In 2009 zullen deze genormeerde doorlooptijden worden geïmplementeerd. *Jaarplan Rechtspraak 2009*, p. 15.

²³⁸ *Jaarverslag Rechtspraak 2007*, p. 49. Zie over de stand van zaken invoering GPS ook de brief van de Minister van Justitie d.d. 12 december 2006, *Kamerstukken II* 2006/07, 30 800 VI en 29 271, nr. 29, p. 2-4 en de brief d.d. 28 januari 2008, *Kamerstukken II* 2007/08, 31 200 VI, nr. 106.

²³⁹ <http://www.rechtspraak.nl/Gerechten/Rechtbanken/Dordrecht/Actualiteiten/De+eerste+GPS-zitting+in+de+rechtbank+Dordrecht.htm>

making van GPS en digitale dossiers binnen de rechtbanken dateren echter al uit 2004.²⁴⁰

Een ander instrument waarmee een efficiënte en effectieve rechtspraak kan worden bewerkstelligd, betreft differentiatie in de behandelwijzen van zaken. Het gaat daarbij om verschillende wijzen van procederen waarbij de behandeling van een zaak dient te worden afgestemd op de specifieke kenmerken van die zaak. Er kan worden onderscheiden naar eenvoudige en talrijke zaken die met inschakeling van ICT-toepassingen snel en efficiënt kunnen worden afgedaan; juridisch eenvoudige zaken waarbij het partijen vooral gaat om een adequate mondelinge behandeling van hun zaak en niet om een uitgebreide schriftelijke motivering van de uitspraak en juridisch complexe geschillen waar een uitgebreide schriftelijke behandeling en een daarbij passende uitspraak geboden is.²⁴¹ Er kan kortom een onderscheid gemaakt worden tussen eenvoudige, reguliere en complexe zaken. Waar mogelijk kan aan procespartijen keuzevrijheid toekomen ten aanzien van de processtappen, maar steeds onder regie van de rechter. Zaaksdifferentiatie wordt zowel in de Agenda van de Rechtspraak 2005–2008 als in die van 2008–2011 geformuleerd als doelstelling. Differentiatie van zaaksbehandeling wordt voorts binnen de verschillende sectorprogramma's vormgegeven.²⁴²

De commissie-Deetman vraagt in haar rapport bijzondere aandacht voor een gedifferentieerd (kwaliteits)beleid naar typen zaken. Zij geeft daarbij als voorbeeld het systematisch onderscheiden van een werkstroom waarbij snelheid en eenheid voorop staan, een werkstroom waarbij degelijkheid en deskundigheid voorop staan en een werkstroom waarbij ervaring en zittingsvaardigheden voorop staan.²⁴³ Gelet hierop impliceert zaaksdifferentiatie aandacht voor verschillende elementen van zowel juridische als bestuurlijk-organisatorische kwaliteit.

Tenslotte kan ook de toepassing van ICT-middelen als instrument behulpzaam zijn bij onder meer het bevorderen van de efficiëntie (denk bijvoorbeeld aan het horen van getuigen via videoconferencing).²⁴⁴ Tevens is de toepassing van ICT niet weg te denken bij het gebruik van onder meer het hierboven beschreven instrument GPS en het onderstaand beschreven instrument werkprocessen.

²⁴⁰ Zie bijvoorbeeld rechtbank Breda
<http://www.rechtspraak.nl/Gerechten/Rechtbanken/Breda/Actualiteiten/Archief/2004/9/ACT16739.htm>

²⁴¹ *Agenda van de Rechtspraak 2005-2008*, p. 18.

²⁴² Zie bijvoorbeeld *Jaarplan Rechtspraak 2008*.

²⁴³ *Rechtspraak is kwaliteit* 2006, p. 19.

²⁴⁴ In de Zutphense rechtbank is destijds het zogenaamde ICT proeflokaal geopend (het ICT proeflokaal vloeide voort uit het PVR0). Nieuwe ICT-toepassingen, waaronder digitale opslag van dossiers en het dicteren van vonnissen aan een pc met spraakherkenning, werden in de Zutphense rechtbank getest en getoond, Gort 2001, p. 198-200. Vgl. Hangelbroek 2008, p. 24-27.

WERKPROCESSEN²⁴⁵

Aan een juridische procedure liggen werkprocessen ten grondslag. Het systematisch beschrijven en verbeteren van de werkprocessen is een instrument waarmee de kwaliteit van een drietal elementen binnen het bestuurlijk-organisatorisch perspectief kan worden verbeterd. Ten eerste vergroot de beschrijving van werkprocessen de transparantie van de procedure waardoor het tevens de inzichtelijkheid daarvan bevordert zowel intern voor de betrokken medewerkers als extern voor de justitiebehele. Ten tweede kan er aan de hand van de beschreven werkprocessen efficiënter worden gewerkt waardoor lange doorlooptijden kunnen worden teruggebracht. Ten derde zal een systematische beschrijving en hantering van de werkprocessen ook van invloed zijn op (onder)delen van het procesbeheer.²⁴⁶ Het betreft dan de wijze waarop de rechter zijn procesrechtelijke bevoegdheden hanteert.

Een van de belangrijkste themaprogramma's van de Agenda van de Rechtspraak 2005-2008 is het programma Werkprocessen. Dit programma ondersteunt de gerechten bij het op uniforme wijze beschrijven en verbeteren van de werkprocessen die betrekking hebben op het rechtspreken. Het project Werkprocessen kent een gezamenlijk (landelijk) en een sectoraal deel. Het landelijk deel ontwikkelt algemene kaders die zorgen dat in alle sectoren een landelijk uniforme aanpak wordt ontwikkeld. In het sectorale deel worden landelijke referentiemodellen ontwikkeld. Deze modellen beogen te komen tot verbetering van de formele uniforme rechtstoepassing, het verkorten van doorlooptijden en het vergroten van de doelmatigheid.²⁴⁷ De uniformering van werkprocessen is daarmee een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de gerechten. In 2009 voeren de sectoren civiel en bestuur de in 2008 vastgestelde uniforme werkprocessen in.²⁴⁸ Het is tevens van belang een onderhoudsplan ten aanzien van verdere ontwikkeling, het beheer en het actualiseren van die werkprocessen op te stellen.

²⁴⁵ De aandacht voor het inrichten van werkprocessen is destijds al ingezet door PVRO (zie *Programmaplan PVRO*, april 1999 en *Draaiboek Werkprocessen*, Een mogelijke aanpak voor verbetering van werkprocessen in de gerechtelijke organisatie) en krijgt sindsdien ook de nodige aandacht binnen de gerechten. Zie hiervoor de jaarverslagen 2002 en 2003 van de gerechten en de jaarplannen Rechtspraak 2005, 2006 en 2007.

²⁴⁶ Koster spreekt in termen van een 'proceseigenaar'. Een proceseigenaar is iemand die het totaaloverzicht over het proces heeft en zich daar verantwoordelijk voor voelt. Een proceseigenaar overziet het hele werkproces, hij weet door middel van een informatiesysteem in welk stadium een zaak is en waar zich knelpunten voordoen. Koster 1998, p. 201-208.

²⁴⁷ *Jaarplan Rechtspraak 2005*, p. 7 en p. 15.

²⁴⁸ *Jaarplan Rechtspraak 2009*, p. 14.

6.3.7 Procesbeheer

‘Één mega-strafzaak en het hele systeem ligt plat.’²⁴⁹

Deze door Westenberg gedane uitspraak in 2000 kan grotendeels worden gerelativeerd doordat in 2004 het Landelijk Coördinatiecentrum Megazaken (LCM) operationeel is geworden.²⁵⁰ Maar toch wijst bijvoorbeeld een opmerking van Groenhuijsen in de richting van de noodzaak tot blijvende waakzaamheid ten aanzien van procesbeheer.

‘Dan heb je als rechter op een dag een aantal zaken op de rol staan, maar het komt voor dat in zes van de tien gevallen de zitting verdaagd moet worden, omdat er bijvoorbeeld geen verdachte is. Dan trek je je terug in de raadkamer, en ga je wat kletsen en koffie drinken, tot het tijd is voor de volgende zaak. En zo gaat dat maar door, dat is een enorme verspilling van kostbare tijd.’²⁵¹

Een willekeurig voorbeeld, maar illustratief voor een terugkerend probleem. De noodzaak van een adequate afstemming met andere actoren binnen de rechtspleging wordt hierdoor andermaal onderstreept. Het vervolg van deze paragraaf beschrijft de instrumenten ter bevordering van het element procesbeheer.

6.3.7.1 Samenwerkende gerechten

In hoofdstuk 5, paragraaf 5.3.3.1 en 5.4.4.1 is gewezen op verschillende vormen van rechterlijke samenwerking als instrument ter bevordering van het element rechtseenheid. Tevens is in paragraaf 6.2.1 van het onderhavige hoofdstuk in het licht van het bevorderen van een doelmatiger rechtspraak en rechtspleging aandacht besteed aan samenwerkingsverbanden tussen gerechten. Op mesoniveau zijn vormen van samenwerking tussen gerechten naast instrument ter bevordering van de doelmatigheid tevens aan te merken als instrument waarmee het procesbeheer binnen het gerecht op onderdelen kan worden geoptimaliseerd.

Het gewijzigde Besluit nevenvestigings- en nevenzittingsplaatsen²⁵² brengt een verruiming van de mogelijkheden tot samenwerking tussen gerechten met het oog op specialistische behandeling van zaken. Een voorbeeld hiervan is het instellen van een zogenaamde rechterspooi waardoor de expertise van rechters op een specifiek terrein kan worden ingezet op zaken en bij gerechten die daar om vragen. Hiermee wordt de mogelijkheid geboden om door middel van samenwerking de specialistische kennis op deelterreinen te spreiden over gerechten en daarmee de kwaliteit binnen de rechtspraak te waarborgen (onder andere door een efficiënte

²⁴⁹ Aldus vice-president Westenberg, projectleider ‘Vliegende Brigade’ in Van der Horst 2000, p. 475.

²⁵⁰ Zie hierover al eerder paragraaf 6.2.1.

²⁵¹ Marc Groenhuijsen, hoogleraar Universiteit van Tilburg in *Brabants Dagblad* 2003.

²⁵² *Stb.* 2004, 388.

zaaksafdoening).²⁵³ Daarnaast hebben de gerechten op grond van het genoemde Besluit de mogelijkheid om bij piekbelastingen zaken aan een ander gerecht over te dragen. In 2005 heeft de Raad onder andere met het oog op onvoldoende zittingscapaciteit en een snellere behandeling van zaken drie aanwijzingsbesluiten genomen.²⁵⁴ Op deze manier kan men anticiperen op het snel wegwerken van eventuele werkachterstanden die daardoor zouden kunnen ontstaan. Samenwerkingsverbanden tussen gerechten leveren op deze wijze zowel een bijdrage aan de juridische kwaliteit als aan de bestuurlijk-organisatorische kwaliteit.²⁵⁵ Ook op het gebied van bijvoorbeeld opleidingsactiviteiten worden vormen van samenwerking tussen gerechten gerealiseerd. Maar ook elders op organisatorisch gebied wordt door gerechten samengewerkt, bijvoorbeeld door het uitlenen van personeel.²⁵⁶

Over aspecten van gerechtelijke samenwerking is inmiddels een aantal rapporten verschenen waaronder Evaluatie Landelijk Coördinatiecentrum Megazaken²⁵⁷ en het in opdracht van de Raad en de Presidentenvergadering tot stand gekomen rapport van de Commissie-Van der Winkel (zie hiervoor reeds paragraaf 6.2.1).²⁵⁸ In opdracht van de commissie-Deetman heeft Prisma twee bijeenkomsten georganiseerd met als doel een aantal direct betrokkenen en ervaringsdeskundigen te consulteren over de ontwikkelingen met betrekking tot gerechtelijke samenwerking.²⁵⁹ Uit de bijeenkomsten komt onder meer naar voren dat gerechtelijke samenwerking urgent kan worden genoemd waarbij de noodzaak tot specialisatie wordt gezien als reden van samenwerking. Een andere reden tot urgentie is de ophoping van zaken in het ene gerecht en de leegloop in het andere gerecht.

De door de Raad ingestelde Commissie Toedeling Zaakspakketten stelt dat de ontwikkelingen in het zaaksaanbod de gerechten steeds vaker noopt tot overleg over de afhandeling van zaken.²⁶⁰ De commissie noemt als belangrijkste redenen

²⁵³ Per 1 oktober 2004 is de eerste rechterspooi inwerking getreden, speciaal bedoeld voor mededingingszaken. De rechterspooi wordt opgezet vanuit het Kenniscentrum financieel en economisch recht van de rechtbank Rotterdam.

²⁵⁴ Aanwijzingsbesluit nevenzittingsplaats sociale zekerheidszaken rechtbank 's-Hertogenbosch van 16 februari 2005, *Starr.* 2005, 35; Aanwijzingsbesluit nevenzittingsplaats strafzaken rechtbank 's-Gravenhage van 25 maart 2005, *Starr.* 2005, 66; Aanwijzingsbesluit nevenzittingsplaats strafzaken gerechtshof Arnhem van 14 juli 2005, *Starr.* 2005, 138.

²⁵⁵ De Minister van Justitie kondigde bij brief van 9 juli 2004 al aan voornemens te zijn om in de Wet RO een samenwerkingsbepaling op te nemen die het mogelijk maakt dat gerechten op het niveau van het ressort zowel met betrekking tot de behandeling van zaken als de bedrijfsvoering gaan samenwerken, *Kamerstukken II* 2003/04, 29 279, nr. 10. Het laat zich aanzien dat dit voornemen binnen afzienbare tijd zal worden gerealiseerd daar het wetsvoorstel Evaluatiewet modernisering rechterlijke organisatie zo'n samenwerkingsbepaling bevat. De samenwerkingsbepaling op het gebied van bedrijfsvoering is opgenomen in het voorgestelde artikel 23a, Wet RO. De samenwerking tussen rechtbanken bij de behandeling van zaken is opgenomen in het voorgestelde artikel 46a, Wet RO. *Kamerstukken II* 2008/09, 32 021, nr. 3.

²⁵⁶ Zie bijvoorbeeld het gezamenlijk jaarverslag 2000 van het ressort Leeuwarden.

²⁵⁷ J.J.C. Eversdijk, J.Ph. Visser, *Evaluatie Landelijk Coördinatiecentrum Megazaken* 2006.

²⁵⁸ *Goede rechtspraak door sterke regio's* 2006.

²⁵⁹ Keijzer, Radder en De Geus 2006.

²⁶⁰ De Commissie Toedeling Zaakspakketten is op 17 september 2007 door de Raad ingesteld om nader gestalte te geven aan de reflectie over de samenwerking tussen de gerechten met het oog

voor samenwerking onder andere de bestaande achterstanden bij een bepaald gerecht, het ontbreken van voldoende capaciteit bij een gerecht om het zaaksaanbod op verantwoorde wijze af te kunnen doen, nieuw aanbod van zaken (zoals de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht) en ingrijpende bewegingen in het zaaksaanbod die om meer flexibiliteit vragen.²⁶¹

Bij het eventueel overdragen van zaakspakketten aan een ander gerecht lopen gerechten onder andere tegen wettelijke bezwaren aan. In het wetsvoorstel Evaluatiewet modernisering rechterlijke organisatie worden die wettelijke bezwaren ondervangen waardoor het eenvoudiger zal worden om zaakspakketten over te dragen tussen rechtbanken binnen een ressort. In het wetsvoorstel is onder meer voorzien in een samenwerkingsbepaling waarbij de Raad de bevoegdheid krijgt tot het geven van opdrachten aan gerechtsbesturen om tot samenwerking op bepaalde gebieden over te gaan en de aanwijzing van plaatsen waarheen kan worden verwezen ter behandeling van zaken waarvoor onvoldoende zittingscapaciteit bestaat.²⁶²

6.3.7.2 Toedeling van zaken binnen gerechten²⁶³

In Italië speelt de Consiglio Superiore della Magistratura (oftewel de Hoge Raad voor de Magistratuur, de Italiaanse Raad voor de rechtspraak) een belangrijke rol bij de zaakstoedeling binnen gerechten. Elke twee jaar wordt een zogenaamd organisatieschema door de president van het gerecht voorbereid dat moet worden goedgekeurd door de Hoge Raad voor de Magistratuur. Het gaat daarbij om een gedetailleerd werkplan dat de interne gerechtsorganisatie weergeeft, onderverdeeld in sectoren en kamers. Dit plan bevat daarnaast per sector en kamer de namen van de rechters en hun plaatsvervangers. Dit schema en de goedkeuringsprocedure zijn voorgeschreven om te voorkomen dat de president zijn bevoegdheid om zaken aan rechters toe te bedelen kan misbruiken. Individuele rechters kunnen zich tot de Hoge Raad voor de Magistratuur richten als ze het niet eens zijn met hun werklast.²⁶⁴

In Nederland is de indeling in sectoren en kamers gebaseerd op artikel 20 Wet RO. Op grond van artikel 19 Wet RO is het bestuur verantwoordelijk voor die organisatorische indeling en is – evenals de verdeling van zaken over de sectoren – neergelegd in het bestuursreglement van het gerecht. Het bestuursreglement geeft geen criteria voor zaakstoedeling. Nederland kent geen wettelijke voorschriften voor de wijze waarop de gerechten de zaken verdelen over hun rechters. Het gerechtsbestuur is weliswaar verantwoordelijk voor het toedelen van zaken (in de

op verdere kwaliteitsverbetering. De opdracht aan de werkgroep is het opstellen van een beleidskader voor de samenwerking tussen gerechten in het primaire proces. In het beleidskader wordt aangegeven in welke situaties samenwerking geboden is en wat gerechtsbesturen minimaal moeten regelen om de samenwerking succesvol te laten zijn. *Toedeling Zaakspakketten. Specialisatie, concentratie en kwaliteit van rechtspraak* 2008.

²⁶¹ *Toedeling Zaakspakketten. Specialisatie, concentratie en kwaliteit van rechtspraak* 2008, p. 6.

²⁶² *Kamerstukken II* 2008/09, 32 021, nr. 2.

²⁶³ Langbroek en Fabri 2006.

²⁶⁴ Langbroek en Fabri 2004, p. 11.

persoon van de sectorvoorzitter) maar het eigenlijke werk werd traditioneel aan coördinerende rechters (bij voorbeeld de rolrechter in civiele zaken) overgelaten met hulp van gerechtelijke ondersteuning.

Binnen het kwaliteitssysteem RechtspraakQ wordt aandacht gevraagd voor de procedure van zaakstoedeling. Dit betekent niet dat er een uniform landelijk systeem komt, het staat de gerechten vrij om een eigen systeem voor toedeling van zaken te ontwerpen. De meeste gerechten hebben richtlijnen en criteria ontwikkeld op basis waarvan zaken aan rechters worden toegedeeld. Hier wordt per sector invulling aan gegeven. Op www.rechtspraak.nl is een veelheid aan documenten te vinden met betrekking tot het toedelen van zaken.²⁶⁵ De regelingen lopen sterk uiteen in uitgebreidheid. Zaken worden volgens verschillende criteria verdeeld en die criteria kunnen per sector en per gerecht verschillen.²⁶⁶ Waar wordt zoal op gelet bij het toedelen van zaken aan rechters? Er wordt onder andere rekening gehouden met startende rechters, zij concentreren zich meestal op enkele rechtsgebieden binnen de sector. Voorts wordt rekening gehouden met: de kennis en ervaring van de rechter, het specialisme, de werkbelasting en de datum van het beroepsschrift.²⁶⁷ Ook worden zittingen in beginsel opgebouwd uit zaken die juridische samenhang vertonen.

Criteria voor de inrichting van de procedure van zaakstoedeling zijn niet alleen van belang voor wat betreft een transparante en inzichtelijke procedure voor de samenleving. Een regeling inzake het toedelen van zaken aan rechters draagt tevens bij aan het waarborgen van een onpartijdige behandeling van zaken. Het is daarom aan te bevelen om, anders dan tot op heden het geval is, een uniform landelijk systeem voor de procedure van zaakstoedeling te ontwerpen met eenduidige richtlijnen en criteria.

6.3.7.3 Toedeling van verantwoordelijkheden; delegeren van werkzaamheden
Het delegeren van werkzaamheden kan als instrument een bijdrage leveren aan het terugdringen van doorlooptijden. Het delegeren van werkzaamheden van rechters naar gerechtssecretarissen en werkzaamheden van secretarissen deels verleggen naar de administratie levert efficiënter werken op.²⁶⁸ Daarmee kan tevens een slag gemaakt worden in het kader van loopbaanontwikkeling, ontplooiingsmogelijkheden

²⁶⁵ Deelsites van de gerechten, laatst geraadpleegd op 23 april 2008.

²⁶⁶ Rechtbank Breda bijvoorbeeld heeft zowel een rechtbankbrede regeling als sectorale regelingen voor de toedeling van zaken vastgesteld.
<http://www.rechtspraak.nl/Gerechten/Rechtbanken/Breda/Voor+juristen/Regelingen/Regeling+toedeling+zaken+rechtbank+Breda.htm#Rechtbankbrede%20regeling%20toedeling%20zaken>.

²⁶⁷ <http://www.rechtspraak.nl/Gerechten/Rechtbanken/Maastricht/Voor+juristen/Regelingen/Toedeling+van+zaken.htm>.

²⁶⁸ Als voorbeeld van het verleggen van werkzaamheden van secretarissen naar de administratie noem ik hier de rechtbank Amsterdam, waar bij de sector kanton de administratieve ondersteuning is versterkt door een teamplanner die de zittingsplanning overneemt van secretarissen. Daardoor ontstaat voor de secretarissen meer ruimte voor het concipiëren van vonnissen. *Jaarverslag rechtbank Amsterdam 2002*, p. 5.

en het aantrekkelijk en uitdagend houden van werkzaamheden van gerechtsambtenaren.²⁶⁹ Zoals reeds eerder is opgemerkt zijn werkprocessen bij het delegeren van werkzaamheden van groot belang. Ook kennismanagement is een belangrijk instrument waar het gaat om verdergaande delegatie van het rechterswerk aan gerechtsambtenaren; kennis en kennisoverdracht zijn daarvoor niet weg te denken vereisten.

6.3.8 *Bevindingen*

Op mesoniveau staan naast mensen en middelen ook de organisatiestructuur en de processen in die organisatie centraal. Om de organisatie, de mensen en de processen te kunnen besturen en aansturen is management nodig. Op het niveau van de gerechten en meer in het bijzonder het niveau van de sector is het sleutelwoord management. Er is een belangrijke rol weggelegd voor de leden van het gerechtsbestuur, de managers op het niveau van de sectoren en binnen de verschillende teams.

Personeelsmanagement en management op het terrein van processen en systemen ten aanzien van onder andere kwaliteit, kennisbeleid en efficiëntie vraagt om professionele bestuurders. Het kunnen benoemen van professionele bestuurders verlangt een goed management developmentbeleid. Selectie, opleiding en benoeming van de leden van een gerechtsbestuur vragen evenveel aandacht als de selectie, opleiding en benoeming van de professionals in het primaire proces.

Op het mesoniveau manifesteren zich voornamelijk doelmatigheid, snelheid en procesbeheer als elementen van kwaliteit. Op het terrein van deze elementen spreekt de manager vaak een andere taal dan de professional in het primaire proces. Het is noodzakelijk om een juiste balans te vinden tussen de organisatiedoelen en de doelen van de professionals. Een soort ‘checks and balances’ tussen het beleid en de doelen van de manager en de doelen van de professional. Het is een taak van de manager om de organisatiewaarden en de juridische waarden met elkaar in balans te brengen en te houden. Vanuit het bestuurlijk-organisatorisch perspectief staan organisatiewaarden als doelmatigheid en snelheid van rechtspraak en rechtspleging voorop. Het juridisch perspectief vraagt daar waar het moet om bescherming van de juridisch inhoudelijke kwaliteit en de professionele waarden. De managing professional zal die, voor sommigen, ogenschijnlijk tegenstrijdige waarden op de juiste merites dienen te beoordelen.

²⁶⁹ 64% van de rechterlijke ambtenaren en de gerechtsambtenaren vindt dat het werk binnen het team voldoende wordt gedelegeerd, Medewerkerswaarderingsonderzoeken van de gerechten 2008, p. 13.

6.4 Bestuurlijk-organisatorische kwaliteit op microniveau

Op het niveau van de individuele rechter staan binnen het bestuurlijk-organisatorisch perspectief het organiseren van de eigen taken en werkzaamheden centraal. De rechter maakt echter deel uit van een organisatie waardoor zijn verantwoordelijkheid zich niet slechts uitstrekt tot zijn eigen taakvervulling, maar ook tot die van degenen die taken uitvoeren in zijn naam en onder zijn zeggenschap. Die verantwoordelijkheid berust niet alleen meer bij rechters met een leidinggevende functie maar, gehouden de (bestuurlijke) modernisering van de organisatie in toenemende mate ook bij andere rechters. Dit betekent onder andere dat de rechter het primaire proces van begin tot eind zal moeten bewaken. Hij zal dat proces, waarin ook de gerechtsambtenaren participeren, moeten aansturen en besturen – de rechter als ‘case-manager’. Het procesrecht speelt hier als instrument vanzelfsprekend een belangrijke rol en is van betekenis voor en van invloed op de werkwijze van rechters en niet-rechterlijk personeel.²⁷⁰ Zowel de taak van de rechter in het proces, de administratieve handelingen van de rechtspleging, als het handelen van partijen in een geding worden in belangrijke mate door het procesrecht bepaald en genormeerd. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan termijnen, rolbehandeling, verzoekschrift- en dagvaardingsprocedures en doorzend- en kennisgevingsplichten.

Op microniveau zijn met name een efficiënt procesverloop en procesbeheer aan te merken als kwaliteitselementen binnen het bestuurlijk-organisatorisch perspectief. Bovend'Eert stelt evenwel dat de realisatie van bestuurlijk-organisatorische eisen een bedreiging voor de rechterlijke onafhankelijkheid kan zijn, nu rechters daardoor meer en meer aan de leiband van managers moeten opereren.²⁷¹ Met Huls ben ik echter van mening dat bij goede rechtspraak ook goed management hoort en onafhankelijkheid zich best verdraagt met eisen van (case-)management.²⁷²

6.4.1 De rechter als procesbewaker; case-manager

Modernisering van de rechterlijke organisatie is ook van invloed op de vereiste kennis en vaardigheden van de individuele rechter (en daarmee op de inrichting van het opleidingsbeleid en de werving en selectie van rechters²⁷³) en vraagt om een ‘ander soort’ rechter. Gegeven de modernisering van de organisatie zal de professionaliteit van de rechter zich gaandeweg ontwikkelen van een ‘klassieke’ naar een ‘moderne’.²⁷⁴ De rechter ontwikkelt zich daarbij van een juridisch vakinhou-

²⁷⁰ Ik gebruik de termen gerechtsambtenaren en niet-rechterlijke personeel als synoniemen. Onder deze begrippen wordt verstaan alle niet-rechterlijke medewerkers binnen het gerecht waaronder gerechts-secretarissen en juridisch en administratief medewerkers.

²⁷¹ Bovend'Eert 2008, p. 258.

²⁷² Nick Huls in *de Volkskrant*, 22 maart 2005.

²⁷³ Zie hiervoor paragraaf 6.2.2.1.

²⁷⁴ De twee verschillende visies op de professionaliteit van de rechters zijn onder andere terug te vinden in het onderzoeksrapport *Reknering en (permanente) educatie van de rechtsprekende macht in vijf landen*, Baas 2000. Over professionaliseren binnen de universitaire context zie Barendrecht

delijk gerichte professional naar een rechter die zich daarnaast ook bezighoudt met de inrichting en de efficiëntie van het primaire proces. De taak van de rechter bestaat niet meer slechts uit het toepassen van wettelijke regels en het nemen van beslissingen op basis van voorliggende dossiers.²⁷⁵ De rechter is verantwoordelijk voor een efficiënte en voortvarende uitvoering van zijn taken. Een goede afhandeling van zaken vergt immers ook case-management. Onder case-management kan worden verstaan de vaardigheid van de rechter in de omgang met procedureregels, organisatorische problemen in het proces, agendabeheer en timemanagement.²⁷⁶ Volgens Kwak dwing je de rechter daarmee in een soort spagaat omdat hij, aan de ene kant, geacht wordt (heldere en duidelijke) regels helder en duidelijk toe te passen, maar aan de andere kant ook geacht wordt de functie en de effecten van de regels goed in het oog te houden. Kwak concludeert dat het hier gaat om twee moeilijk verenigbare eisen en dat we voorzichtig moeten zijn de rechter teveel in spagaat te dwingen.²⁷⁷ In deze context zij tevens gewezen op het rapport ‘Access to Justice’ waarin Woolf onder andere een stelsel beoogt waarin de rechter een actieve rol wordt toebedeeld als manager van het proces via een ‘judicial case management’.²⁷⁸

In de praktijk is – zij het op beperkte schaal – al aandacht voor vormen van case-management. In maart 2004 organiseerde het LCM een themamiddag met als titel ‘Management in megazaken’ (de bijeenkomst was vooral gericht op voorzitters van meervoudige strafkamers die megazaken behandelen).²⁷⁹ In het Eindrapport Fundamentele herbezinning Nederlands burgerlijk procesrecht wordt uitgebreid aandacht besteed aan case-management.²⁸⁰

6.4.1.1 Een efficiënt(er) procesverloop

‘(...) bij rechters is geen tijdwinst te boeken. Zij hebben nu eenmaal tijd nodig om de zaken op een rij te krijgen, om te wikken en te wegen en juridisch verantwoorde uitspraken te doen.’²⁸¹

2000, p. 79-86. In meer filosofische zin Hol en Loth 2001, p. 9-57.

²⁷⁵ Op 1 februari 2002 werd in Leiden een congres gehouden over de taakopvatting van de rechter. De bestuursrechter, de strafrechter en de civiele rechter kwamen daar aan de orde. De rechtspleging vanuit de rechter bezien: hoe gaat de rechter om met zijn taken en bevoegdheden en waarin verschillen de rechters op dat punt. Brenninkmeijer e.a. 2003.

²⁷⁶ Asser 2007, p. 44.

²⁷⁷ Kwak 2003, p. 63-73.

²⁷⁸ Lord Woolf, *Access to Justice, Final Report to the Lord Chancellor on the civil system in England and Wales*, London, HMSO 1996.

²⁷⁹ Zie *Novum*, nr. 4, april 2004 en ‘Tien tips voor het leiden van een megazaak- deel 1 en deel 2’, *Novum*, nr. 5, mei 2004 en nr. 6, juni 2004.

²⁸⁰ Asser, Groen en Vranken 2006, p.77-87.

²⁸¹ Aldus Jan Peeters, hoofd van de strafsector rechtbank Amsterdam in ‘Onder rechters’, *Het Volkskrantmagazine*, 9 december 2000.

Er valt uiteraard veel te zeggen voor de uitspraak van Peeters. Maar in het kader van een meer bedrijfsmatige organisatie van het rechterlijk werk is de rechter, naast zijn (rechterlijke) verantwoordelijkheid voor een competente ambtsvervulling, ook (beheers)verantwoordelijk voor een efficiënte uitvoering van zijn taken²⁸² en zal zich daarbij moeten opwerpen als een case-manager. Dat uit zich zowel in de keuze voor de aanpak en de wijze van afdoening van een zaak als in overwegingen van snelheid en doelmatigheid. Hoewel een aantal rechters volgens Van Delden²⁸³ er wat meer van doordrongen moeten raken dat meer nadenken niet altijd tot betere beslissingen leidt, kennen rechters aan snelheid en doorlooptijden van rechterlijke uitspraken hoge prioriteit toe.²⁸⁴

Ook tijdens de zitting zal de rechter oog dienen te hebben voor een efficiënt verloop daarvan. Artikel 5, tweede lid van het Besluit orde van dienst gerechten bepaalt dat de voorzitter van de meervoudige kamer of degene die zitting heeft in een enkelvoudige kamer belast is met de handhaving van de orde tijdens de zittingen.²⁸⁵ Dit omvat mede de bevoegdheid om onnodige vertraging van de procedure, bijvoorbeeld in de vorm van excessen bij het houden van pleidooien, aan te kunnen pakken.

De snelheid waarmee een rechterlijke beslissing tot stand komt is zowel afhankelijk van het handelen van (proces)partijen als van de rechter. De rechter is daarbij tevens deels afhankelijk van de snelheid waarmee het niet-rechterlijk personeel opereert. In het kader van snelheid en procesverloop spelen ook werkprocessen en de procesrechtelijke regels een belangrijke rol. De taken en bevoegdheden door het procesrecht aan de rechter gegeven zijn mede van invloed op de inrichting van de werkprocessen.

6.4.1.2 ‘Delegatie’ van rechterlijke taken;²⁸⁶ samenwerking tussen rechters en gerechtsambtenaren²⁸⁷

‘(...) We moeten ons blijven afvragen welk werk door rechters moet worden gedaan en welk werk door anderen. Rechters zijn wel eens geneigd te denken dat de kwaliteit het best wordt gewaarborgd als zij alles zelf doen. Van die gedachte moeten we af (...).’²⁸⁸

²⁸² Zie hierover in dit verband ook hoofdstuk 5, paragraaf 5.4.6, procesrecht en beginselen van goede procesorde.

²⁸³ Interview met B. van Delden, destijds (beoogd) voorzitter van de Raad i.o. door Evenblij in *Mr. Magazine voor juristen*, juli 2001, p. 13-17.

²⁸⁴ Het toekennen van hoge prioriteit aan snelheid van rechterlijke uitspraken blijkt niet alleen uit mijn vraaggesprekken met rechters maar ook uit diverse enquêtes die de afgelopen jaren zijn gehouden onder rechters. Zie bijvoorbeeld Bruinsma 2001, p. 1925-1934.

²⁸⁵ *Stb.* 2001, 619. Laatstelijk gewijzigd bij Besluit van 2 juli 2004, *Stb.* 2004, 383.

²⁸⁶ Men spreekt in deze context in de literatuur vaak over de term ‘delegatie’, terwijl men in feite ‘mandaat’ bedoelt.

²⁸⁷ Zie hierover bijvoorbeeld Didde 2001, p. 22-25.

²⁸⁸ Aldus A.H. van Delden, voorzitter van de Raad voor de rechtspraak in *Novum*, maart 2002.

Binnen de beheersverantwoordelijkheid zoals in de vorige paragraaf beschreven in de context van een efficiënte taakuitvoering door de rechter, passen uiteraard ook instrumenten als delegatie van rechterlijke werkzaamheden aan gerechtsambtenaren en vormen van samenwerking.²⁸⁹ De mate waarin rechters in hun werkproces taken ‘delegeren’ loopt sterk uiteen. Daar waar sommige rechters volop delegeren, stellen andere rechters dat delegatie niet mogelijk is omdat de ondersteuning niet voldoende is gekwalificeerd, of niet wenselijk omdat het onverenigbaar wordt gevonden met de rechterlijke onafhankelijkheid. Is delegatie wenselijk, wat levert dat in de organisatie op? Uit een oogpunt van doelmatigheid is delegatie binnen de organisatie van belang.²⁹⁰ Om een bijdrage te kunnen leveren aan de interne kwaliteit en de verantwoordelijkheid te kunnen dragen voor datgene wat je doet is het noodzakelijk om het juiste werk op de juiste plaats door de juiste persoon te laten uitvoeren. Vragen rond delegatie en de eventuele positieve effecten daarvan (zoals het ontlasten van de rechter) betreffen zeker ook voor een deel aspecten van het personeelsbeleid. Als de ondersteuning niet voldoende gekwalificeerd is, dan moet je zorgen dat opleiding en scholing daarin tegemoet komen!

Door een beter afgestemde taakverdeling tussen rechters en gerechtsambtenaren kan men binnen de organisatie meer armslag creëren voor de rechters. Er kan een werkwijze ontstaan waarbij de rechter minder degene is die alles zelf doet en meer degene die als beslisser optreedt. De mate waarin rechters en gerechtsambtenaren met elkaar samenwerken en hun werkprocessen op elkaar afstemmen is uiteindelijk van groot belang voor de kwaliteit van de organisatie en van het rechterlijk product.²⁹¹ Een bijkomend positief effect kan zijn dat door het streven naar samenwerking het werk van de gerechtsambtenaren binnen de organisatie meer erkenning krijgt. Via delegatie en samenwerking worden zij actief betrokken bij het primaire proces en de totstandkoming van het (eind)product.

Ten aanzien van delegatie van rechterlijke werkzaamheden zijn echter ook kritische geluiden te beluisteren. Hol werpt op dat bepaalde vormen van samenwerking, waaronder delegatie van rechterlijke werkzaamheden aan gerechtsambtenaren, de rechterlijke verantwoordelijkheid reduceren.²⁹²

²⁸⁹ Over de verhoudingen tussen rechters en gerechtsambtenaren en samenwerken binnen de rechterlijke organisatie zie Bevers 2004.

²⁹⁰ Het belang van het delegeren van werkzaamheden wordt door de gerechten ook erkend en ten uitvoer gebracht, getuige de jaarverslagen van de gerechten. Zie onder meer *Jaarverslag rechtbank Amsterdam 2002*, p. 5.

²⁹¹ De Raad geeft in zijn *Jaarplan Rechtspraak 2007* aan onderzoek te willen doen naar delegatiepatronen (zowel van rechters naar juridisch medewerkers als van juridisch medewerkers naar de administratie). Er is volgens de Raad nog onvoldoende bekend in welke mate en in welke vormen delegatie thans gestalte heeft gekregen, *Jaarplan Rechtspraak 2007*, p. 17. De visitatiecommissie constateert in haar rapport dat gerechten onder andere met betrekking tot verdergaande delegatiepatronen nog meer van elkaar kunnen leren, *Rapport Visitatie Gerechten 2006*, p. 64.

²⁹² Hol 2001, p. 91-100.

6.4.2 'Toezicht' op het functioneren van rechters; evaluatiegesprekken en rechterlijke onafhankelijkheid

'Een archaïsche organisatie wordt professioneel. Dat leidt tot klachten, natuurlijk. Maar je ziet ook een nieuw type rechter ontstaan, een generatie die begrijpt dat bij goede rechtspraak ook goed management hoort. Die begrijpt dat onafhankelijkheid zich best verdraagt met tijdschrijven en functioneringsgesprekken.'²⁹³

Artikel 46a, eerste lid van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren geeft de functionele autoriteit de bevoegdheid om door middel van het houden van evaluatiegesprekken regelmatig aandacht te besteden aan de wijze waarop de voor het leven benoemde rechterlijke ambtenaar zijn taken vervult.²⁹⁴

Vormen evaluatiegesprekken een bedreiging voor de onafhankelijkheid van de individuele rechter? Zoals Huls in bovenstaand citaat constateert, is enige nuancering in dezen gepast. Het functioneren van de individuele rechter binnen de organisatie waar hij deel van uitmaakt, staat los van de rechtsstatelijke eis om onafhankelijk recht te spreken. Onder de vlag van 'onafhankelijkheid' van de rechter kan niet alles beweerd en gelegitimeerd worden. Het begrip 'onafhankelijkheid' kan worden gemist in relatie tot 'professionaliteit en organisatie', die in de kern de essentiële thema's verwoorden binnen het bestuurlijk-organisatorisch kwaliteitsperspectief. Ook rechters dienen binnen de organisatie gezien te worden als 'gewone' medewerkers met alle daarbij behorende rechten en plichten, zij het met een bijzonder ambt. Onafhankelijkheid staat niet voor 'splendid isolation'.

In het licht van het element personeelsmanagement zijn de vragen wat het instrument functioneringsgesprekken voorstelt en wat de effecten van dit instrument zijn, relevant. Het voeren van functioneringsgesprekken dient een jaarlijks terugkerend onderdeel te zijn waarmee de individuele en persoonlijke balans van het functioneren kan worden opgemaakt en mag niet uitmonden in een formaliteit.²⁹⁵ De uitkomsten van een functioneringsgesprek zijn van belang voor het (toekomstig) functioneren van de rechter.²⁹⁶ Als een rechter in verhouding te weinig zaken afdoet of het functioneren van zijn naaste medewerkers belemmert dient ook hij,

²⁹³ Nick Huls in *de Volkskrant*, 22 maart 2005.

²⁹⁴ In lid 4 wordt aangegeven dat indien de voor het leven benoemde rechterlijke ambtenaar werkzaam is bij een gerechtshof of een rechtbank, onder functionele autoriteit het gerechtsbestuur wordt verstaan, uitgezonderd het niet-rechterlijk lid van dit bestuur. *Kamerstukken II* 1999/00, 27 181, nr. 3, p. 69-70.

²⁹⁵ 74% van de rechterlijke ambtenaren geeft aan dat er minimaal één keer per jaar een functioneringsgesprek met ze wordt gehouden, Medewerkerswaarderingsonderzoeken van de gerechten 2008, p. 9.

²⁹⁶ In zijn brief d.d. 12 december 2008 aan de Tweede Kamer stelt de Minister van Justitie onder meer dat indien een evaluatiegesprek daartoe aanleiding geeft bezien kan worden of het gewenst is aanvullende cursussen of trainingen in te zetten. Ook kan worden besloten tot toedeling van andere, beter bij de kwaliteiten van de persoon passende, werkzaamheden binnen het gerecht, aldus de minister. *Kamerstukken II* 2008/09, 29 279, nr. 84.

ondanks zijn feitelijke onafhankelijkheid, aangesproken te kunnen worden op verschillende aspecten van zijn beroepsuitoefening en zijn functioneren binnen de sector waarin hij werkzaam is.²⁹⁷ Inmiddels zijn er instrumenten in ontwikkeling om de kwaliteit van het functioneren van rechterlijke ambtenaren te kunnen waarborgen en bevorderen. Ik noem hier het kunnen opleggen van disciplinaire maatregelen indien een rechter onder andere zijn ambtsplichten verwaarloost of indien hij door zijn handelen of nalaten ernstig nadeel toebrengt aan de gang van zaken binnen de organisatie.²⁹⁸

Ik meen dat er altijd een vorm van afstemming tussen individu en organisatie (lees: leidinggevende) mogelijk moet zijn. Ook al is er onder rechters huiver voor controle en management, dat mag niet ten nadele van de organisatie komen.

6.4.3 *Bevindingen*

Zoals uit hoofdstuk 4, paragraaf 4.2.4 blijkt, geven rechters in de vraaggesprekken aan dat de elementen die zich binnen het bestuurlijk-organisatorisch perspectief afspelen grotendeels behoren tot de taken en verantwoordelijkheden van de leidinggevers. Het microniveau laat evenwel zien dat ook de individuele rechter taken en verantwoordelijkheden heeft binnen dit perspectief en daarmee kan bijdragen aan de bestuurlijk-organisatorische kwaliteit.

In hoofdstuk 5 is gesteld dat in de analyse van de juridische kwaliteit op microniveau zowel de individuele rechter als de rechterlijke uitspraak betrokken dient te worden. Enerzijds is de analyse daarbij gericht op de kwaliteit van het product en anderzijds op de kwaliteit van de persoon, de professional die verantwoordelijk is voor (de kwaliteit van) het product. Ook binnen het bestuurlijk-organisatorisch perspectief kan een soortgelijke tweedeling in de analyse worden gemaakt. Deze richt zich zowel op de kwaliteit van het proces als op die van de persoon. De elementen waarmee de bestuurlijk-organisatorische kwaliteit op microniveau kan worden geoperationaliseerd zijn uitgesplitst naar elementen gerelateerd aan het proces (snelheid; een efficiënt procesverloop) en die gericht op de individuele professional (de rechter als case-manager en procesbewaker).

Procesbeheer vraagt om specifieke kennis en vaardigheden van de rechter, anders dan de juridisch inhoudelijke deskundigheid en professionaliteit. Vanuit dit oogpunt beschouwd, zijn instrumenten die (de kwaliteit van) het functioneren van de rechter kunnen bevorderen en/of verbeteren niet alleen binnen het juridisch inhoudelijk kader maar ook binnen het organisatorisch kader van belang. Het gaat dan bijvoorbeeld om de instrumenten (bij)scholing, functioneringsgesprekken en delegatie van rechterlijke werkzaamheden.

²⁹⁷ Zie *Trema* mei 2002, Special – Hoog Edel Aanspreekbaar; Brenninkmeijer e.a. 2003 en Bo-vend'Eert, De Groot-van Leeuwen en Mertens 2003.

²⁹⁸ *Kamerstukken II* 2008/09, 29 279, nr. 84.

Vanuit personeelsbeleid en personeelsmanagement binnen het bestuurlijk-organisatorisch perspectief zijn functioneringsgesprekken een gangbaar instrument om niet alleen het functioneren van gerechtsambtenaren maar ook het functioneren van de rechterlijke ambtenaren in de organisatie bespreekbaar te maken. Zoals eerder is opgemerkt staat de rechterlijke onafhankelijkheid hieraan niet in de weg.

6.5 Tussenbalans

‘Natuurlijk mag het productiviteitsdenken nooit ten koste gaan van de kwaliteit maar ik voel het zo langzamerhand bijna als een sport om zoveel mogelijk kern-producten (vonnissen *WR*) af te leveren.’²⁹⁹

‘Doorloopsnelheid is belangrijk, maar we moeten oppassen dat het geen lopen-de-band-werk wordt.’³⁰⁰

Het bestuurlijk-organisatorisch perspectief wordt in de literatuur vaak aangeduid als voorwaardenscheppend bestanddeel binnen de rechtspraak en rechtspleging, dat ertoe kan bijdragen het primaire proces optimaal te laten verlopen. Maar het is meer dan alleen maar voorwaardenscheppend. Vanuit de ‘Total Quality’ gedachte is het een niet weg te denken onderdeel binnen het spectrum van kwaliteitseisen en de totale visie op (de benaderingswijze van het begrip) kwaliteit en kwaliteitsdenken van de organisatie.³⁰¹ Kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging is niet alleen de kwaliteit van het voltooide product (de rechterlijke uitspraak); het is bijvoorbeeld ook de kwaliteit van de (werk)processen die worden uitgevoerd om het product tot stand te kunnen brengen, de organisatie daaromheen, de kwaliteit van het management en de cultuur binnen de organisatie.³⁰² Volgens sommigen is kwaliteit echter (slechts) een organisatorisch vraagstuk,³⁰³ waarbij het management – de organisatie – dienstbaar moet zijn aan die kwaliteit.³⁰⁴ Volgens Schuyt lijkt kwaliteitsverbetering op het organiseren van de Olympische Spelen: hoger, beter en vooral steeds sneller.³⁰⁵

Naar aanleiding van het rapport van de werkgroep-Hockstra liet de toenmalige president van en de procureur-generaal bij de Hoge Raad zich kritisch uit over een managementperspectief op kwaliteit(verbetering): ‘De “managementcultuur” die op het ogenblik heerst, zal leiden – en heeft al geleid – tot te grote nadruk op productie, op output, op prestatie-indicatoren, op werklastmeting, op het halen van

²⁹⁹ *Jaarverslag rechtbank 's-Hertogenbosch 2003.*

³⁰⁰ *Jaarverslag rechtbank Zutphen 2004.*

³⁰¹ Over Total Quality en integrale kwaliteitszorg zie hoofdstuk 3, paragraaf 3.3.3 en 3.4 en onder andere Ten Berge 1998, p. 21–40.

³⁰² In hoofdstuk 2 is vastgesteld dat veranderingen en vernieuwingen in de (bestuurs)organisatie van de gerechten een cultuuromslag vereist.

³⁰³ Schuyt 2002, p. 274.

³⁰⁴ Tonkens-Gerkema en Van Kesteren 2005, p. 137–138.

³⁰⁵ Schuyt 2002, p. 273–277.

streefcijfers e.d. Daarbij wordt veronachtzaamd dat andere dan kwantitatieve gezichtspunten voor de rechtspraak vaak belangrijker zijn, en in dat geval dienen te prevaleren.³⁰⁶

Zoals gesignaleerd in paragraaf 6.1 valt niet te ontkennen dat binnen de gerechten en de rechterlijke organisatie als geheel de noodzaak bestond, en nog steeds bestaat, om te kunnen functioneren als een professionele organisatie met aandacht voor management en aanverwante organisatieaspecten.³⁰⁷ Er valt een belangrijke tendens naar efficiency waar te nemen binnen de gerechten. Dominante speerpunten als optimaliseren van de doorlooptijden, minimaliseren van achterstanden, analyseren en beschrijven van de werkprocessen en het hanteren van de normtijden in de respectieve procesregelingen zijn alom vertegenwoordigd op de agenda's van de gerechtelijke organisaties.³⁰⁸ Gelet op het – in vergelijking met andere professionele organisaties – uitblijven of achterblijven van management- en organisatiestructuren lijkt een inhaalslag in de vorm van doelmatigheid een terechte keuze. De hoge prioriteit die aan genoemde aspecten wordt toegekend is deels ingegeven door het feit dat jaarlijks door de gerechten bestuursafspraken worden gemaakt met de Raad over de te realiseren productie (het aantal zaken dat in het betreffende jaar zal worden afgedaan). Het is mede daardoor van belang om als organisatie te blijven zoeken naar instrumenten ter verbetering van onder andere het zo efficiënt mogelijk af kunnen doen van het aantal zaken en het bekorten van de doorlooptijden. Maar de grenzen van wat daarbij wenselijk en toelaatbaar is, zijn mede gelegen in andere elementen van kwaliteit en mogen niet al te zeer worden opgerekt ten koste van die andere kwaliteitselementen. Ligt de nadruk te zeer op organisatie en bestuur waardoor de aandacht voor het (rechterlijk) product – waar het uiteindelijk toch om gaat – enigszins naar de achtergrond lijkt te verdwijnen? Een zekere spanning tussen kwaliteitselementen van bestuurlijk-organisatorische aard en rechtsstatelijke, juridische kwaliteitselementen valt niet te ontkennen. Het zoeken naar het juiste evenwicht is ook hier van belang.³⁰⁹

De wens – vanuit de politiek, de samenleving en de rechterlijke organisatie zelf – om sneller te werken levert echter een aantal spanningsvelden op. Door kwantiteit en snelheid dreigt de zorgvuldigheid in het gedrang te komen. Dit uit zich onder andere daar waar advocaten en justitiabelen te weinig tijd krijgen om hun verhaal te doen of wanneer de rechtzoekende het vonnis niet goed begrijpt omdat het te beknopt of te ingewikkeld wordt geformuleerd. De kwaliteitswinst aan de

³⁰⁶ Nota van de president van en de procureur generaal bij de Hoge Raad, 'Beheersstructuur van de zittende magistratuur', *Trema* 1996, p. 23.

³⁰⁷ Volgens Hermans (2004) is het een vrij algemeen gevoelen dat de rechterlijke macht toe was aan een dergelijke versterking van het management.

³⁰⁸ De jaarverslagen en jaarplannen van de gerechten en onder meer de Agenda van de Rechtspraak 2005-2008 en 2008-2011 getuigen daarvan.

³⁰⁹ Dit spanningsveld is zeker geen trend maar veeleer een blijvend punt van aandacht binnen de gerechtelijke organisaties; onder andere Polak (1987, p. 1457-1460) schreef hier eind jaren tachtig al over. Zo ook Hol 1999, p. 343-348. Voor een uitgebreid onderzoek naar de balans tussen rechtsstatelijke beginselen en organisatiekundige beginselen zie Mak 2007.

ene kant kan dan kwaliteitsverlies aan de andere kant tot gevolg hebben. Daar komt bij dat de traditionele controverse tussen manager en professional ook hier van zich doet spreken. De manager die stuurt op processen en productie tegenover de professional die eerstens zijn blik richt op de (juridische) kwaliteit van het product.

Vanuit het organisatorisch kwaliteitsperspectief is het element snelheid uiteraard van groot belang, dat wil echter niet in alle gevallen zeggen dat daarmee ook juridische kwaliteit wordt behaald. Ik denk dan bijvoorbeeld aan individuele gevallen waar het misschien wel nodig is om de zaken wat langer aan te houden. Ook tussen snelheid en een goed onderbouwde beslissing valt soms een bepaalde spanning te ontwaren. Heeft een draagkrachtige en overtuigende motivering tijd nodig? Zeker wel, maar dat hoeft echter niet altijd uit te monden in een doorwrocht wetenschappelijk betoog. Op onnodig juridisch vakjargon zit de justitiabele niet te wachten.

Mensen, middelen, organisatiestructuren en processen zijn de kernelementen van de bestuurlijk-organisatorische kwaliteit. Alle andere kwaliteitselementen zijn op een of andere manier een afgeleide van deze kernelementen. Er valt een spanningsveld te constateren tussen de belangen van de manager tegenover die van de professional.³¹⁰ Als voorbeeld noem ik hier de verrekensystematiek zoals ik die heb beschreven in paragraaf 6.2.1.4. Deze is een belangrijke prikkel voor het management om doelmatig te presteren en adequaat te kunnen opereren. Een mooi instrument voor de manager dat echter volgens de rechter enigszins op gespannen voet staat met het streven naar juridisch-inhoudelijke kwaliteit wat toch vooral bij de professional hoog in het vaandel staat. Snelheid en efficiëntie worden daarbij vaak in een oneigenlijke tegenstelling neergezet tegenover de (inhoudelijke) kwaliteit van het product. Maar uiteindelijk streeft ook de managing professional niet slechts naar een optimalisering van de kwaliteit van processen maar evenzo naar de kwaliteit van het product.

TOT SLOT

Dit hoofdstuk geeft een beschrijving en ordening van de kwaliteitselementen en instrumenten op macro-, meso- en microniveau binnen het bestuurlijk-organisatorisch perspectief. Een overzicht hiervan is weergegeven in schema 4 op pagina 208. Het schema zal vervolgens in hoofdstuk 9 worden gebruikt als een van de kaders om de kwaliteitsbevorderende rol van de Raad te kunnen analyseren.

³¹⁰ Dit spanningsveld is ook binnen andere organisaties waaronder onderwijs en zorg veelvuldig onderwerp van discussie. Zie hierover bijvoorbeeld ook Van den Brink, Jansen en Pessers 2005.

Schema 4: Bestuurlijk-organisatorische kwaliteit

	Element	Instrument
MACRO	* adequate toerusting/ doelmatigheid	<ul style="list-style-type: none"> - mensen en middelen - financiering van de rechtspraak - Landelijk Coördinatiecentrum Megazaken (LCM) - Vliegende Brigade/LOTH - samenwerkingsverbanden - toedeling van zaken; concentratie
	* personeelsmanagement/ HRM	<ul style="list-style-type: none"> - werving, selectie, opleiding en benoeming van rechters - integraal personeelsbeleid - bij- en nascholing/permanente educatie
	* integrale kwaliteitszorg	<ul style="list-style-type: none"> - landelijk kwaliteitssysteem 'RechtspraakQ' - gerechts- en sectorstatuut - meetsysteem rechterlijk functioneren
MESO	* organisatiestructuur	<ul style="list-style-type: none"> - integraal management - bestuursreglement - kennismanagement
	* integrale kwaliteitszorg	<ul style="list-style-type: none"> - kwaliteitsmanagement
	* professionele bestuurders	<ul style="list-style-type: none"> - management development - selectie, benoemingenbeleid
	* personeelsmanagement	<ul style="list-style-type: none"> - medewerkerstevredenheidsonderzoek. - toedeling van verantwoordelijkheden - inzet van rechter-plaatsvervanger - evaluatiegesprekken
	* snelheid in de zin van doelmatigheid; optimaliseren van doorlooptijden	<ul style="list-style-type: none"> - werkprocessen - ICT-middelen - zaaksdifferentiatie
	* procesbeheer	<ul style="list-style-type: none"> - delegatie/taakverdeling, samenwerking, rechters-pool - werkprocessen - interne communicatie - toedeling van zaken
MICRO	Proces snelheid, efficiënt procesverloop	<ul style="list-style-type: none"> - procesrecht - werkprocessen - 'delegatie'
	persoon * procesbeheer	<ul style="list-style-type: none"> - rechter als procesbewaker van het primaire proces

Kwaliteit van dienstverlening; een maatschappelijk en klantgericht perspectief

7.1 Inleiding

Het uitbrengen van de Contourennota modernisering rechterlijke organisatie in 1998, was een indicatie voor een grotere aandacht voor de organisatie van rechtspleging en rechtspraak. In de nota ontvouwt de regering haar visie op de rechtspraak in de 21^e eeuw. Snelheid en klantgerichtheid zijn daarbij bepalende elementen. Bij de formulering van de (maatschappelijke) doelstellingen van deze modernisering wordt gesproken van ‘rechtspraak op maat’, het bekorten van doorlooptijden, een goede bereikbaarheid van rechterlijke colleges, consistentie in handelen en oriëntatie op de omgeving.¹ De genoemde onderdelen zijn merendeels aan te merken als elementen die een bijdrage kunnen leveren aan het verbeteren en vergroten van de (kwaliteit van de) dienstverlening in de rechterlijke organisatie. De in de Contourennota beschreven doelstellingen hebben nog slechts weinig aan actualiteit ingeboet, getuige ook de Agenda van de Rechtspraak 2005-2008 en de daarop gebaseerde Jaarplannen Rechtspraak 2005, 2006 en 2007 waarin een aantal van de hierboven genoemde aspecten is terug te vinden.² Het vergroten van de transparantie van de organisatie door middel van het verbeteren van de informatievoorziening aan justitiabelen en het verbeteren van de toegang tot het recht zijn bijvoorbeeld terugkerende onderwerpen in de genoemde jaarplannen. Meer recent laat ook de Agenda van de Rechtspraak 2008-2011, waar ‘Rechtspraak in de samenleving’ een van de vier thema’s is, zien dat het maatschappelijk en klantgericht perspectief de aandacht krijgt.³ Concrete activiteiten die samenhangen met dit thema, waaronder het verbeteren van informatievoorziening aan procespartijen en het publiek in het algemeen en het onder regie van de Raad voeren van een actief medialeiderschap waarin meer uitleg wordt gegeven over zowel uitspraken als over algemene onderwerpen die raken aan het rechtspreken, worden de komende jaren door de Raad en de gerechten ter hand genomen.

Lord Woolf noemt in zijn rapport ‘Access to Justice’ een aantal beginselen waaraan een (civielrechtelijk) rechtstelsel moet voldoen om toegankelijkheid te verzekeren:

¹ *Kamerstukken II 1998/99*, 26 352, nr. 2.

² *Agenda van de Rechtspraak 2005-2008* en *Jaarplan Rechtspraak 2005, 2006 en 2007*.

³ *Agenda van de Rechtspraak 2008-2011*, p. 28-29.

‘(...)’. The system should:

- be *just* in the results it delivers;
- be *fair* in the way it treats litigants;
- offer appropriate procedures at a reasonable *cost*;
- deal with cases with reasonable *speed*;
- be *understandable* to those who use it;
- be *responsive* to the needs of those who use it;
- provide as much *certainty* as the nature of particular cases allows; and
- be *effective*: adequately resourced and organised.⁴

Naast kwaliteitselementen uit het rechtsstatelijk en organisatiekundig perspectief (zie hiervoor resp. hoofdstuk 5 en 6) is een aantal van de door Lord Woolf genoemde beginselen – waaronder bejegening, begrijpelijkheid en snelheid – tevens te kwalificeren als elementen die passen binnen het perspectief van een klantgerichte organisatie.

Barendrecht ziet de rechterlijke organisatie in de eerste plaats als een dienstverlenende organisatie. Hij vroeg zich destijds af of door de voorstellen tot modernisering van de rechterlijke organisatie de dienstverlening beter zal worden. Wat kan een burger van een gemoderniseerde rechterlijke organisatie verwachten en in hoeverre zullen de belangen van de ‘klanten’ in het oog worden gehouden?⁵ Het vervolg van dit hoofdstuk zal onder meer laten zien dat de Raad en de gerechten belang hechten aan de kwaliteit van dienstverlening. Aan de belangen van de klanten wordt bijvoorbeeld aandacht geschonken door het periodiek onderzoeken en meten van de waardering van de klanten voor de dienstverlening. (Hierover meer in paragraaf 7.3.1.1.) Uit een in 2001 onder rechters gehouden enquête blijkt dat – gevraagd naar een rangorde in taken van de rechterlijke macht – rechtspraak volgens de meeste rechters eerst en vooral dienstverlening is: snel en adequaat bedienen van de justitiabele en/of de rechtsgemeenschap. Het beslechten van juridische geschillen wordt als tweede belangrijke taak aangeduid.⁶ Dit beeld van het belang en het vooropstaan van dienstverlening, wordt ook geschetst door de respondenten die betrokken waren bij de door mij gehouden interviews. Zij gaven stevast aan dat het gerecht een dienstverlenende organisatie is waarbij de rechtsprekende taak wordt gekenschetst als dienstverlening. (Over het gerecht als een klantgerichte, dienstverlenende organisatie zie paragraaf 7.3.1.)

Een veelgehoord sleutelwoord binnen de gerechtelijke organisaties – en terug te vinden in de jaarverslagen van de gerechten – is (het versterken van de) ‘externe oriëntatie’.⁷ Het gaat daarbij om uiteenlopende activiteiten als regulier overleg met

⁴ Lord Woolf, *Access to Justice, Final Report to the Lord Chancellor on the civil system in England and Wales*, London, HMSO 1996.

⁵ Barendrecht 1998a, p. 18–20.

⁶ Bruinsma 2001, p. 1930.

⁷ De (extra) aandacht vanuit de gerechten voor het versterken van de externe oriëntatie is waarschijnlijk te verklaren vanuit het gegeven dat het een van de beleidsprioriteiten was in de eerste

rechtshulpverleners, het geven van voorlichting over rechtspraak aan maatschappelijke groeperingen en belangstellenden, het leveren van bijdragen aan onderwijs en het uitbreiden en actueel houden van de deelsite op www.rechtspraak.nl.⁸ Ik schaar deze door de gerechten ontplooid activiteiten onder de noemer 'dienstverlening'. Het beoogt een betere communicatie met klanten, in de meest ruime zin van het woord, en vergroot de transparantie van de organisatie. Genoemde activiteiten laten tevens zien dat er sprake is van ontwikkelingen die leiden tot een zekere mate van horizontalisering van verhoudingen tussen professionals en burgers. Wallage spreekt over 'de paradox van een verticaal uit te oefenen functie in een steeds meer horizontaal georiënteerde samenleving'.⁹

'QUALITYWORK DOESN'T MEAN QUALITY SERVICE'¹⁰

Het streven naar kwaliteitswerk binnen de organisatie betekent niet dat daarmee tevens kwaliteitsdienstverlening wordt geleverd, aldus Maister. Een goede dienstverlening gaat veel verder dan de (juridisch) uitstekende kwaliteit van een vonnis. Dienstverlening heeft niet alleen betrekking op een kwalitatief hoogwaardig product, maar ook op de (relatie met de) klant. Voor een klant is kwaliteit niet alleen de kwaliteit van het product. Het gaat bijvoorbeeld ook om de wijze van behandeling en bejegening van justitiabelen ter zitting; om informatievoorziening voor, tijdens en na de zitting en om de bereikbaarheid van de organisatie. Elementen binnen het klantgericht perspectief die met het proces van rechtspraak en rechtspleging en het product samenhangen en samengaan.¹¹

De mate van de kwaliteit van de dienstverlening is vaak sterk gerelateerd aan de perceptie van de klant. De kwaliteit van de dienstverlening wordt niet alleen door feitelijke kenmerken en gedragingen bepaald, maar ook door de perceptie van die kenmerken.

7.1.1 *Wat is klantgericht; wie is de klant en wat wil die klant?*¹²

Alhoewel de rechterlijke macht zichzelf kenschetst als een dienstverlenende organisatie, lijkt spreken over klanten, klantgerichtheid en dienstverlening in de context

strategische agenda van de Raad die in maart 2002 verscheen. *Agenda voor de rechtspraak 2002-2005*. Ook in de daaropvolgende Agenda's van de Rechtspraak (die van 2005-2008 en 2008-2011) is voor activiteiten die samenhangen met het thema 'Rechtspraak in de samenleving' een prominente plaats ingeruimd.

⁸ *Jaarverslag rechtbank Maastricht 2004*.

⁹ Inleiding van Jacques Wallage gehouden tijdens de Slotconferentie Programma Strafsector 2006, *Novum* april 2006.

¹⁰ Maister 1993.

¹¹ Zie ook Buurma 1999, p. 75-92.

¹² Uit onderzoek blijkt dat (straf)rechters een verkeerd idee hebben over het beeld dat burgers van de rechtspraak hebben, zie De Keijser en Elffers 2004.

van rechtspraak en rechtspleging enigszins paradoxaal.¹³ In hoeverre moet en kan rechtspraak als ‘dienst’ gezien worden? Ik heb in voorgaande hoofdstukken reeds betoogd dat de rechterlijke organisatie is te kenmerken als een professionele, lerende organisatie. Uit de voorgaande paragraaf kan worden geconcludeerd dat de rechterlijke organisatie tevens is aan te merken als een dienstverlenende organisatie. (Het predikaat dienstverlenende organisatie speelt zowel op het macro, het meso- als het microniveau.)

Wat betekent klantgerichtheid binnen de context van de rechterlijke organisatie? Is dat doen wat de klant vraagt of datgene doen waar de klant belang bij heeft? Aan de wensen van de klant kan – in het licht van een van de rechtsstatelijke eisen van het product van de rechterlijke organisatie namelijk het leveren van onafhankelijke rechtspraak – niet in alle opzichten worden tegemoet gekomen. De klant heeft voorts als afnemer van het product geen vrije keuze ten aanzien van de leverancier (i.c. het gerecht) welke zijn product gaat leveren. Het vorenstaande ten spijt kan de rechterlijke organisatie als publieke dienstverlener – weliswaar begrensd door wettelijke en rechtsstatelijke eisen – zeer wel als een klantgerichte organisatie opereren. Buurma geeft een aantal vuistregels voor het kunnen realiseren van klantgericht werken. Hij noemt onder meer als regels: a) inspelen op behoeften van klanten; b) ken uw klanten.¹⁴ Vertaald naar de rechterlijke organisatie als klantgerichte organisatie betekenen die regels: a) het product en de procedure wordt, voorzover mogelijk, toegesneden op de (wensen van de) klant – met andere woorden – rechtspraak op maat; b) leer de behoeften, verwachtingen en eventuele eisen van de klanten kennen met behulp van klantwaarderingsonderzoeken.

Alvorens de kwaliteitselementen binnen dit perspectief te kunnen benoemen dient allereerst vastgesteld te worden ten behoeve van wie de dienstverlening wordt verricht, het klantperspectief. Voorts dient te worden bepaald wat die klanten belangrijk vinden om te kunnen spreken van kwaliteit van dienstverlening (dat zal uiteraard variëren in de tijd en deels afhankelijk zijn van de maatschappelijke context waarbinnen de dienstverlening zich afspeelt).¹⁵

Er bestaat niet zoiets als ‘de’ klant. Daar waar het gaat om rechtspraak en de kwaliteit van de dienstverlening zijn er verschillende klantperspectieven¹⁶ te onderscheiden en elk klantperspectief stelt andere eisen aan de kwaliteit van dienstverlening (uiteraard ook aan de kwaliteit van de rechtspraak en rechtspleging in zijn ge-

¹³ Binnen de rechterlijke organisatie was het tot voor kort ook niet echt gangbaar om te spreken over klanten. In economische zin is er ook geen sprake van klanten. Omdat het betalen, bepalen en genieten van een product of dienst zich niet in één hand bevindt. Noordhoek 2000, p. 6.

¹⁴ Buurma 1999, p. 75–92.

¹⁵ Natuurlijk kan men mooie, goed geoutilleerde gerechtsgebouwen, lekkere koffie, zachte stoelen en ruime parkeermogelijkheden ook onder de noemer dienstverlening scharen. Zover wil ik echter in dit verband niet gaan.

¹⁶ Ik beschrijf hier alleen het externe klantperspectief. Het interne klantperspectief betreft – om in dezelfde termen te spreken – de klantgerichtheid die er binnen de organisatie onderling tussen de medewerkers die een bijdrage leveren aan het primaire proces (rechter-secretaris-administratie) kan bestaan.

heel, maar dit terzijde). Om het diverse beeld aan te tonen noem ik hier – zonder uitputtend te willen zijn – enkele klantperspectieven: de samenleving als geheel, de individuele burger, de rechtzoekende, professionele partners (waaronder advocaten, de Officier van Justitie, notarissen) en repeatplayers (zoals gemeenten en provincies, uitvoeringsorganisaties, de reclassering). Zoals gezegd kunnen de eisen ten aanzien van de dienstverlening van de rechterlijke organisatie en de gerechten verschillen naargelang het klantperspectief maar gaan deze toch wel ongeveer dezelfde richting op. Ik beperk me in de verdere analyse tot de grootste gemene delers die uit al die (accent)verschillen vallen te destilleren.

7.1.2 *Het klantperspectief en de elementen van dienstverlening*

Afhankelijk van het niveau kies ik voor een wisselende benadering ten aanzien van het klantperspectief. De kwaliteit van dienstverlening op het macroniveau – dat wordt besproken in paragraaf 7.2 – is sterk gericht op de maatschappij, de samenleving als geheel. Hier spelen elementen als een toegankelijke rechtspraak en informatieverschaffing een rol. De dienstverlening op het mesoniveau – toegelicht en beschreven in paragraaf 7.3 – richt zich grotendeels op *alle* procespartijen die een rol spelen binnen het veld van rechtspraak en rechtspleging. Op dit niveau zijn een transparante en toegankelijke organisatie, communicatie, bereikbaarheid en snelheid elementen waarmee het begrip kwaliteit van dienstverlening kan worden geoperationaliseerd. Op het niveau van de rechter – het microniveau dat in paragraaf 7.4 aandacht krijgt – staat de dienstverlening aan de partijen in casu voorop. Bejegening door de rechter ter zitting, snelheid van behandeling en begrijpelijkheid van de procedure en de leesbaarheid en begrijpelijkheid van vonnissen zijn op dit niveau wezenlijke elementen. In elke paragraaf zal ik ook steeds weer een aantal instrumenten inventariseren waarmee de kwaliteitselementen binnen het perspectief van de dienstverlening kunnen worden bewerkstelligd (schema 5 op p. 243 geeft een weergave van de door mij besproken elementen en instrumenten binnen het dienstverlenend perspectief). De elementen binnen de kwaliteit van dienstverlening, en het daarbij behorende klantgericht perspectief, wil ik vooralsnog als maatschappelijke eisen aanduiden. Tot slot wordt het hoofdstuk afgerond met een tussenbalans in paragraaf 7.5.

7.2 Kwaliteit van dienstverlening op macroniveau

‘(...) Het gaat er niet alleen om dat de rechter ‘iets moois en waardevols’ doet, het gaat er vooral om dat de rechter voldoet aan een bepaalde maatschappelijke vraag naar rechtspleging.’¹⁷

De in dit onderzoek gehanteerde begripsomschrijving van kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging (zie hiervoor hoofdstuk 4, paragraaf 4.3), impliceert dat het in de kern ook gaat om de (maatschappelijke) aanvaardbaarheid van rechterlijke uitspraken. Dit betekent dat de rechterlijke organisatie bewust aandacht dient te schenken aan het belang van het vertrouwen van de samenleving in de rechtspraak.¹⁸ De aanname dat de kwaliteit van dienstverlening van invloed is op het vertrouwen in de overheid (aangeduid als de prestatiehypothese), kan ook gehanteerd worden ten aanzien van de rechtspraak. Dit verdient echter wel enige relativering. Een toename in kwaliteit van dienstverlening leidt alleen tot een grotere tevredenheid en tot een toename van het vertrouwen als de perceptie van burgers overeenkomt met hun wensen en verwachtingen.¹⁹

De Groot-van Leeuwen stelt in de context van het vertrouwen van de samenleving in de rechtspraak in haar oratie dat rechters in Nederland minder dicht tegen medejuristen in de uitvoerende en wetgevende macht aan moeten kruipen. Willen rechters het vertrouwen van de bevolking houden, dan moeten ze zich meer bekommeren om hun onafhankelijkheid en onpartijdigheid. Zij stelt vervolgens dat rechters minder tijd zouden moeten besteden aan samenwerking met bestuurders en wetgevers en zich meer bezighouden met de rechtspraak zelf en het onderhouden van hun relatie met de bevolking. Elk uur dat wordt besteed aan de samenwerking is niet alleen maar een verloren uur daarvoor, maar vormt een risico voor de relatie van de rechterlijke macht met de samenleving, aldus De Groot-van Leeuwen.²⁰

¹⁷ Brenninkmeijer 2003, p. 222.

¹⁸ Van der Meer (2004, p. 50-51) deed onder andere empirisch onderzoek naar het vertrouwen in de rechtspraak. In tegenstelling tot het WRR-rapport ‘De toekomst van de nationale rechtsstaat’ laat Van der Meer zien dat van een direct verband tussen vertrouwen en openheid en toegankelijkheid van de rechterlijke macht geen sprake lijkt. Voorts concludeert hij onder meer dat het vertrouwen in de Nederlandse rechtspraak sterk samenhangt met het vertrouwen in andere overheidsinstituten, zoals het parlement, de ambtenarij en met name de politie. Daarnaast zijn burgers die in contact zijn gekomen met rechtbanken en daar positief over oordelen, geneigd om meer vertrouwen te hebben in de rechtspraak. Zie ook het door het Sociaal en Cultureel Planbureau uitgegeven eindrapport, Dekker, Maas-de Waal en Van der Meer 2004. Kritisch over dit rapport is Hertogh (2004, p. 1164) met repiek van de schrijvers van het rapport in Dekker, Maas-de Waal en Van der Meer 2004a, p. 1547-1549.

¹⁹ Dekker, Maas-de Waal en Van der Meer 2004, p. 30-31.

²⁰ De Groot-van Leeuwen 2005.

In deze paragraaf worden achtereenvolgens de kwaliteitselementen toegang tot het recht – in de zin van bereikbaarheid –, laagdrempeligheid van rechtspraak en een transparante organisatie aan een nadere beschouwing onderworpen.

7.2.1 *Toegankelijkheid van de rechtspraak*²¹

In het kader van het juridisch kwaliteitsperspectief is in hoofdstuk 5, paragraaf 5.2.4 uitvoerig aandacht besteed aan het element ‘Access to Justice’ als rechtsstatelijke eis van kwaliteit. Ook binnen het perspectief van dienstverlening speelt ‘Access to Justice’ – de toegang tot het recht – een belangrijke rol. Dit concept duidt in de context van dienstverlening op een rechtspraak in eerste aanleg die zo dicht mogelijk bij de burger plaatsvindt. Deze rechtspraak dient zowel processueel (zie hierover paragraaf 7.4.3), financieel²² als fysiek (in termen van bereikbaarheid) goed toegankelijk te zijn voor de rechtzoekende.

Het (neven)locatiebeleid is een instrument om invulling te geven aan het element toegankelijkheid van de rechtspraak. In 1997 stelt de Minister van Justitie over het nevenlocatiebeleid het volgende: ‘(...) Mij staat dan ook een stelsel voor ogen waarin de geschillenbeslechting en de rechtspraak in eerste aanleg primair plaatsvinden in de nabijheid van de burger, op goed bereikbare locaties. Daarbij gaat het niet alleen om de zaken die thans door de kantongerechten, maar ook om veel van de zaken die thans door de enkelvoudige kamer rechtbanken worden behandeld. Die rechtspraak zou kunnen plaatsvinden in een belangrijk aantal van de huidige kantongerechtsplaatsen. Waar nodig zullen ook andere plaatsen in aanmerking kunnen komen.’²³

Uit de Contourennota modernisering rechterlijke organisatie valt op te maken dat het aspect bereikbaarheid in verband wordt gebracht met het nevenlocatiebeleid van de rechtbanken. Daarbij wordt uitgegaan van het huidige bestand aan gerechtgebouwen. De bereikbaarheid als criterium voor het nevenlocatiebeleid wordt echter in diezelfde Contourennota gerelativeerd: ‘Wij zijn van mening dat een goede bereikbaarheid van de rechtspraak van groot belang is. Wel moet daarbij rekening worden gehouden met de toegenomen mobiliteit van de burger, de in vergelijking met andere landen geringe afstanden binnen Nederland en de huidige maar vooral ook toekomstige mogelijkheden van elektronisch berichtenverkeer. Daarbij komt dat de gemiddelde burger slechts zelden – hetzij vrijwillig, hetzij onvrijwillig – van de rechterlijke voorzieningen gebruik maakt.’²⁴

Uit de gevoerde discussies over het nevenlocatiebeleid blijkt dat het afstandscriterium steeds meer is overschaduwd door het argument van schaalgrootte. Waar in het begin van de jaren negentig vooral bereikbaarheidsaspecten een rol in de dis-

²¹ Voor een overzicht van de over het nevenlocatiebeleid gevoerde discussie zie Struiksma e.a. 2001, p. 47–52.

²² Zie over financiële drempels bijvoorbeeld Klijn en Paulides 1988.

²³ *Kamerstukken II* 1996/97, 25 425, nr. 1, p. 9.

²⁴ *Kamerstukken II* 1998/99, 26 352, nr. 2, p. 22.

cussie over het nevenlocatiebeleid hebben gespeeld, zijn later vooral ook doelmatigheidsaspecten naar voren gebracht.²⁵ Met name de kwetsbaarheid bij kleine organisaties kan problematisch zijn.²⁶ Het bestuurlijk-organisatorisch kwaliteitsperspectief, geanalyseerd in hoofdstuk 6, laat zien dat een meer doelmatige inrichting van de rechterlijke organisatie noodzakelijk is. Vanuit het oogpunt van aspecten als zichtbaarheid, klantgerichtheid en bereikbaarheid van de rechtspraak, zijn nevenlocaties – in de zin van nevenzittingsplaatsen – echter zeker nodig. In voorkomende gevallen bestaat al de mogelijkheid om zittingen buiten de gerechtsgebouwen te houden.²⁷ Het nevenlocatiebeleid vindt zijn grenzen in de huidige arrondissementale indeling. Voor een optimaal nevenlocatiebeleid dient evenwel nadrukkelijk overwogen te worden om de huidige arrondissementale indeling aan te passen, aldus de onderzoekers in het rapport ‘Situeren met beleid’.²⁸

Het rapport van de commissie-Deetman ‘Rechtspraak is kwaliteit’ heeft de discussie over het (neven) locatiebeleid weer op de kaart gezet. Volgens dit rapport verdient het aanbeveling om de locatie van nevenvestigingen niet in de wet te regelen maar daarin enkel het grondbeginsel neer te leggen dat voorzien dient te worden in toegankelijke rechtspraak. Er dient tevens een beleidskader te worden vastgesteld aan de hand waarvan het bestuur van de rechtbank kan beoordelen waar nevenvestigingen gewenst zijn.²⁹ In zijn reactie op het rapport stelt het kabinet inzake het (neven)locatiebeleid dat de huidige spreiding van locaties is gebaseerd op historische omstandigheden en oude inzichten. De discussie over het locatiebeleid heeft de neiging te worden gegijzeld door het verenigen van het begrip toegankelijkheid van rechtspraak tot de spreidingsdichtheid van gerechtslocaties. De toegankelijkheid wordt echter bepaald door een samenstel van voorzieningen, aldus het kabinet.³⁰ Het kabinet meent dat de uitgangspunten met betrekking tot een goede geografische bereikbaarheid aan herijking toe zijn. In de visie van het kabinet is de geografische toegankelijkheid met de hoofdvestigingen van de rechtbanken in de arrondissementen afdoende gewaarborgd. Dit wil niet zeggen dat rechtbanken in het geheel geen nevenlocaties meer zullen hebben, maar dat nevenlocaties in een ander licht worden geplaatst. Nevenlocaties zullen een substantiële meerwaarde moeten genereren in de toegankelijkheid en zichtbaarheid van de rechtspraak. Hierbij zal vooral een substantieel gebruik, gerelateerd aan bijvoorbeeld de bevolkingsdichtheid en

²⁵ Zie Struiksma e.a. 2000 en Struiksma e.a. 2001, p. 47-52.

²⁶ Hierbij kan men bijvoorbeeld denken aan een grote druk op de capaciteit die kan ontstaan bij ziekte en bij het ontbreken van specialistische kennis.

²⁷ De zittingen van de sector kanton in de nevenzittingsplaatsen Oud-Beijerland en Gorinchem bijvoorbeeld, worden gehouden in de gemeentehuizen aldaar, *Jaarverslag rechtbank Dordrecht 2004*.

²⁸ Struiksma e.a. 2000.

²⁹ *Rechtspraak is kwaliteit* 2006, p. 34.

³⁰ Onderdeel van het samenstel is volgens het kabinet onder andere de financiële toegankelijkheid, de digitale toegankelijkheid, het zoveel mogelijk aanbieden van laagdrempelige procedures en een acceptabele geografische afstand naar de zittingslocatie (deze wordt bepaald door de gerechtelijke indeling en het beleid inzake nevenlocaties). Kabinetsstandpunt evaluatie Modernisering rechterlijke organisatie 2007, p. 12.

mate van bedrijvigheid in relatie tot de afstand tot de hoofdvestiging, reden kunnen geven om vanuit het oogmerk van een grotere dienstverlening een vestiging in stand te houden of te openen, aldus het kabinet.³¹ In het wetsvoorstel Evaluatiewet modernisering rechterlijke organisatie wordt voorgesteld de Raad de mogelijkheid te bieden om zelfstandig een locatiebeleid te voeren.³² Het blijft daarbij wel de verantwoordelijkheid van de wetgever om de geografische toegankelijkheid van de rechtspraak te waarborgen.³³

Mede naar aanleiding van de aanbeveling van de commissie-Deetman dat de bestuurskracht van de gerechtsbesturen zou moeten worden vergroot³⁴, heeft de Minister van Justitie besloten een herindeling van de gerechtelijke kaart te gaan voorbereiden.³⁵ Vooruitlopend op een concreet voorstel voor de nieuwe gerechtelijke kaart geeft hij reeds de overwegingen en de visie van het kabinet op de nieuwe kaart weer. De minister geeft aan dat de toenemende behoefte aan specialisatie, de kwetsbaarheid van de kleinere gerechten in het primaire proces en in de bedrijfsvoering en de wens tot een versterking van de bestuurskracht van de gerechtsbesturen onder andere een rol spelen waarom hij een herziening van de indeling nodig acht.³⁶ Eén van de hoofdlijnen in de visie van de minister op een nieuwe gerechtelijke kaart betreft het locatiebeleid en een goede geografische bereikbaarheid van rechtspraak. Bereikbaarheid en continuïteit kunnen bepalend zijn voor het aanwijzen van andere locaties naast de hoofdlocaties, aldus de minister.³⁷

Gelet op het belang van bereikbaarheid en toegankelijkheid van de rechtspraak is het zelfstandig kunnen voeren van een (neven)locatiebeleid door de Raad, zoals voorgesteld in het vorengenoemde wetsvoorstel, een instrument waarmee de Raad op een flexibele wijze kan inspelen op het aanwijzen van nevenlocaties.

7.2.2 *Laagdrempelig; procesrecht als dienstverlening aan de maatschappij*³⁸

Niet alleen bereikbaarheid en fysieke afstand vormen een onderdeel van de laagdrempeligheid en de toegankelijkheid van de rechtspraak. Ook elementen als proceskosten, verplichte procesvertegenwoordiging en duidelijkheid van en bekendheid met procedures zijn bepalend voor het al dan niet opwerpen van drempels. Als element van juridische kwaliteit is het procesrecht reeds ter sprake gekomen in hoofdstuk 5. Maar procesrecht kan evenzo beschouwd worden als een element van

³¹ Kabinetstandpunt evaluatie Modernisering rechterlijke organisatie 2007, p. 12-13.
<http://www.rechtspraak.nl/NR/rdonlyres/9BEDDE71-73C0-420C-981F-DF4F14E44049/0/kabinetstandpunt.pdf>

³² *Kamerstukken II* 2008/09, 32 021, nr. 2 en nr. 3, p. 10-12.

³³ Kabinetstandpunt evaluatie Modernisering rechterlijke organisatie 2007, paragraaf 3.1.

³⁴ *Rechtspraak is kwaliteit* 2006, p. 26.

³⁵ *Kamerstukken II* 2007/08, 29 279 en 31 200 VI, nr. 64, p. 5.

³⁶ *Kamerstukken II* 2008/09, 29 279, nr. 85.

³⁷ *Kamerstukken II* 2008/09, 29 279, nr. 85, p. 5-6. Inmiddels heeft de minister zijn voorstellen bij brief van 9 april 2009 bekendgemaakt, *Kamerstukken II* 2008/09, 29 279, nr. 90.

³⁸ Zie hierover Barendrecht (1994, p. 837-843) toegesneden op het civiel proces.

dienstverlening waardoor de samenleving een weg geboden wordt voor het oplossen van geschillen. De inrichting en toepassing van het procesrecht moet duidelijk, kenbaar en klantgericht zijn.³⁹ De reactie van het kabinet op het eindrapport van de fundamentele herbezinning burgerlijk procesrecht⁴⁰ laat ook duidelijk verdergaande ontwikkelingen in die richting zien. Procederen bij de civiele rechter wordt daarvoor overzichtelijker, aldus het kabinet. Men staat onder andere een (meer) uniforme en minder formele manier om een proces te beginnen voor. Ook komt er een aparte regeling voor eenvoudige zaken die het burgers makkelijker maakt hun recht te halen; een zogenaamde small claims regeling.⁴¹

Een goed (Engels) voorbeeld van het vereenvoudigen en vergemakkelijken van de processuele toegankelijkheid is de introductie van de zogenaamde ‘Money Claim Online’. Dit systeem maakt het mogelijk om geldvorderingen tot een bepaald bedrag via internet aanhangig te maken. Met behulp van dit instrument wordt de rechtspleging voor grotere groepen burgers gemakkelijker gemaakt. Naar Engels voorbeeld is in 2004 in opdracht van de Raad en de civiele sectoren het project ‘Geldvordering online’ gestart. Het was de bedoeling om met dit project het via internet indienen van een geldvordering bij wijze van dienstverlening aan de justitiabelen te kunnen realiseren. Het project is in 2006 om onder andere technische, juridische en organisatorische problemen gestaakt.⁴²

Een ander instrument wat ik hier in de context van dienstverlening en toegankelijkheid van de rechtspraak zou willen noemen zijn de door De Waard en anderen genoemde procesformulieren.⁴³ Het gaat dan met name om het via internet beschikbaar stellen van formulieren met bijbehorende toelichting.⁴⁴ Op www.rechtspraak.nl is een aantal formulieren geplaatst die rechtzoekenden kunnen downloaden, echter het gaat slechts om een klein aantal formulieren waarvan een deel niet is voorzien van een toelichting.⁴⁵

³⁹ Zie *Recommendation No.R (81)7 on measures facilitating access to justice*, adopted by the Committee of Ministers on 14 May 1981.

⁴⁰ Asser, Groen en Vranken 2006.

⁴¹ *Kamerstukken II* 2006/07, 30 951, nr. 1.

⁴² Zie *Jaarplan Rechtspraak 2005*. Het Jaarverslag 2006 meldt dat het project bij de uitvoering tegen een aantal technische, juridische en organisatorische problemen bleek aan te lopen waardoor ernstige vertraging is ontstaan. Omdat tegelijk onzekerheid is ontstaan over de toekomstige inrichting van incassoprocedures heeft de Raad het project gestaakt en beraadt zich op de voortzetting van het project in een andere vorm. *De Rechtspraak, Jaarverslag 2006*, p. 33-34.

⁴³ De Waard 2004, p. 29-49.

⁴⁴ Engeland bijvoorbeeld kent een uitgebreid systeem van procesformulieren. Zie www.courtservice.gov.uk.

⁴⁵ [Http://www.rechtspraak.nl/Naar+de+rechter/Formulieren/](http://www.rechtspraak.nl/Naar+de+rechter/Formulieren/)

7.2.3 Informatieverschaffing; een transparante organisatie

‘Doorbreek de oestercultuur. Zorg dat rechters voeling hebben met de samenleving.’⁴⁶

Een van de aanbevelingen uit het rapport van de WRR ‘De toekomst van de nationale rechtsstaat’ luidt als volgt: ‘Professionele verantwoording en transparantie van de rechterlijke macht als geheel (vertegenwoordigd in de Raad voor de rechtspraak) zijn van belang voor de kwaliteitsbevordering en kwaliteitsbewaking in de rechtspraak’.⁴⁷ Deze aanbeveling duidt met name op de kwaliteitselementen informatieverschaffing en een transparante organisatie.

Informatieverschaffing is een wezenlijk element daar waar het gaat om dienstverlening aan de samenleving. Het verstrekken van informatie kan bijdragen aan het vergroten van de transparantie en de toegankelijkheid van de rechterlijke organisatie.⁴⁸ Burgers dienen toegang te hebben tot adequate bronnen waar zij de voor hen gewenste informatie kunnen verkrijgen.⁴⁹ Uit een rapport van de Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) is onder andere gebleken dat burgers behoefte hebben aan kennis over de wijze waarop men toegang kan verkrijgen tot het recht. In het advies ‘Toegang tot het recht’ schetst de RMO een aantal aanbevelingslijnen om de toegang tot recht te verbeteren. Het betreft onder andere het versterken van het probleemoplossend vermogen van burgers en aanbevelingen die zich richten op een meer klantgericht rechtssysteem.⁵⁰

Hoe beter de informatiebronnen, des te transparanter het recht en de rechterlijke organisatie. Transparantie is van belang voor het vertrouwen van de burger in de rechtspraak, voor het bevorderen van het begrip voor rechterlijke oordelen en voor de begrijpelijkheid van de manier waarop het er binnen een gerechtelijke organisatie aan toegaat. Van den Brink pleit in dit verband voor meer aandacht van de kant van de rechterlijke organisatie voor de communicatie met de samenleving; het versterken van de wisselwerking tussen de wereld van het recht en die van de burgers.⁵¹ Van Koppen veronderstelt in zijn oratie dat gebrek aan vertrouwen voor een deel gebaseerd is op onbekendheid met de rechter en diens functioneren.⁵² Een in 2004 gepubliceerde rapportage van het Sociaal en Cultureel Planbureau geeft aan dat 71 procent van de Nederlanders tamelijk veel of zelfs heel veel vertrouwen heeft in wat de rechter doet en dat dit vertrouwen in de rechter erg stabiel is.⁵³

⁴⁶ Theo de Roos in *NRC Handelsblad* 22 april 2006.

⁴⁷ Wetenschappelijke Raad voor het regeringsbeleid 2002, p. 14.

⁴⁸ Het vergroten van transparantie is een van de doelstellingen in de *Agenda van de Rechtspraak 2005-2008* van de Raad. Zie ook *Jaarplan Rechtspraak 2005*.

⁴⁹ Zie Zuurmond en Lammers 2001, p. 75-94.

⁵⁰ *Toegang tot recht* 2004.

⁵¹ Van den Brink 2008. Zie over transparantie en kennis delen met de samenleving ook Stuiveling 2009.

⁵² Van Koppen 2003.

⁵³ Dekker, Maas-de Waal en Van der Meer 2004, p. 44-45. Kritisch over dit rapport is Hertogh

In het kader van informatieverstrekking, verantwoording en het vertrouwen van burgers in de rechtspraak wil ik hier tevens wijzen op een aantal vragen die Langbroek ooit opwierp namelijk: in hoeverre mogen rechters en gerechten op de maatschappelijke gevolgen van hun uitspraken worden aangesproken? Mag van hen verwacht worden dat zij bij het formuleren van hun uitspraken rekening houden met de maatschappelijke consequenties van hun motiveringen? Dienen zij die overwegingen te expliciteren?⁵⁴ Van den Brink vindt dat het normatieve aspect van de uitspraak veel nadrukkelijker verwoord moet worden. Hij stelt dat het normatieve karakter van rechterlijke procedures en uitspraken vaak onzichtbaar gemaakt wordt door de nadruk op het technisch-juridisch aspect. Rechters moeten volgens hem aangeven welke normen, waarden of beginselen bij hun vonnis een rol gespeeld hebben.⁵⁵

In de Agenda voor de rechtspraak 2002-2005 wordt onder andere geconstateerd dat veel waarnemers van buiten de rechtsprekende macht menen dat de rechter meer rekening zou moeten houden met de maatschappelijke gevolgen van zijn uitspraken.⁵⁶

Transparantie betekent ook het als rechterlijke organisatie afleggen van verantwoording. Uitleg geven over hoe de budgetten zijn besteed, welke activiteiten zijn ondernomen en welke resultaten zijn bereikt.⁵⁷ De gerechten verantwoorden zich over deze zaken aan de Raad in het wettelijk jaarverslag (art. 85 Wet RO), en voor een bredere doelgroep in een publiek jaarverslag. In afwachting van wetgevende maatregelen heeft de rechterlijke organisatie er daarnaast voor gekozen om ten aanzien van de openbaarheid van de bedrijfsvoering van de gerechten een tijdelijke leidraad tot regeling hiervan vast te stellen. Daarmee wordt beoogd om aan het streven van de rechterlijke organisatie om een grote mate van openheid te betrachten verder uitvoering te kunnen geven.⁵⁸

INTERNET ALS INFORMATIEBRON EN COMMUNICATIEMEDIUM

Eind jaren negentig is door het PVRO-project ELRO (Elektronisch Loket Rechterlijke Organisatie) een aantal werkzaamheden verricht ten aanzien van (landelijke) informatieverstrekking. Hoofddoel van het project was voorwaarden te scheppen voor een structureel en gestructureerd gebruik van Internet als communicatiemedium van, over en door de rechterlijke organisatie. Het project heeft onder andere

(2004, p. 1164) met repliek van de schrijvers van het rapport in Dekker, Maas-de Waal, en Van der Meer 2004a.

⁵⁴ Langbroek 1995, p. 327.

⁵⁵ Van den Brink 2008, p. 40.

⁵⁶ Zie ook wat ik hierover in hoofdstuk 6 paragraaf 6.4.1 al heb opgemerkt: 'Courts cannot operate in a vacuum'. Rechters zullen bij de toepassing van het recht de ontwikkelingen en opvattingen die in de maatschappij heersen niet uit het oog mogen verliezen.

⁵⁷ Zoals in de aanhef van deze paragraaf is te lezen, is het transparanter maken van de rechterlijke organisatie en haar kwaliteit(sbewaking) in 2002 ook al aanbevolen door de WRR. Wetenschappelijke Raad voor het regeringsbeleid 2002, p. 14.

⁵⁸ Interimleidraad openbaarheid rechtspraak, *Start*. 2006, 183.

gezorgd voor het beschikbaar stellen van rechterlijke uitspraken, het realiseren van een aantal algemene internetsites en elektronisch berichtenverkeer tussen gerechten en juridische hulpverleners.⁵⁹ Dit project heeft uiteindelijk geresulteerd in de opening van de website www.rechtspraak.nl in december 1999.⁶⁰ Een toegankelijke en actuele internetsite kan een bijdrage leveren aan de informatievoorziening van de rechterlijke organisatie aan het publiek. Naast algemene informatie en uitspraken zijn er sinds juni 2008 ook aankondigingen van zittingen te vinden op www.rechtspraak.nl. De zogenaamde ‘persagenda’ biedt journalisten (en andere belangstellenden) een overzicht van aangekondigde zittingen en uitspraken.⁶¹

In juni 1997 verscheen de nota ‘Naar toegankelijkheid van overheidsinformatie’, waarin het toenmalige kabinet de lijnen uitzette voor het breed toegankelijk maken van de basisinformatie van de democratische rechtsstaat. Deze basisinformatie wordt gevormd door wet- en regelgeving, parlementaire informatie en uitspraken van de rechterlijke macht.⁶² Ten aanzien van de toegankelijkheid van rechterlijke uitspraken spreekt de nota van ‘een representatief beeld’⁶³ en van ‘belangrijke rechterlijke uitspraken’.⁶⁴ In 2005 is een onderzoek uitgevoerd onder ruim 1600 gebruikers van www.rechtspraak.nl. Uitkomsten uit het onderzoeksrapport laten zien dat de website als instrument ter informatieverschaffing aan het publiek een duidelijke functie heeft verworven, zowel onder professionele als privégebruikers.⁶⁵

Maar er is ook kritiek; de commissie-De Meij stelt in het rapport ‘Toegang tot rechterlijke uitspraken’ onder meer dat de selectie ten aanzien van het publiceren van uitspraken betrekkelijk willekeurig is.⁶⁶ Ook Van Opijnen stelt de representativiteit van de op [rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl) gepubliceerde uitspraken aan de orde.⁶⁷ De kritiek ten aanzien van de betrekkelijk willekeurige selectie van de gepubliceerde uitspraken kan wellicht enigszins worden ondervangen door bijvoorbeeld de gepubliceerde selectiecriteria aan te scherpen dan wel minder ruim te formuleren.⁶⁸

7.2.4 Bevindingen

Naast een professionele, lerende organisatie is de rechterlijke organisatie vooral ook te kenschetsen als een professionele, *dienstverlenende* organisatie. Vanuit het maatschappelijk perspectief op macroniveau – waar de samenleving als klant van de

⁵⁹ Tweede Voortgangsrapportage PVRO, 2e halfjaar 1999: *Landelijk en lokaal actief*, p. 14.

⁶⁰ Van Coeverden en Funnekotter 2001, p.237–253.

⁶¹ <http://agenda.rechtspraak.nl/>

⁶² *Kamerstukken II* 1996/97, 20 644, nr. 30, p. 4.

⁶³ *Kamerstukken II* 1996/97, 20 644, nr. 30, p. 7.

⁶⁴ *Kamerstukken II* 1996/97, 20 644, nr. 30, p. 13.

⁶⁵ *Rechtspraak.nl gebruikersonderzoek*, Netpanel, M. Klooster, M. van der Veen, april 2005. De onderzoeksvraag was: Hoe beoordelen bezoekers de website en welke wensen hebben zij ten aanzien van de online informatie en service van [rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl)?

⁶⁶ *Toegang tot rechterlijke uitspraken* 2006.

⁶⁷ Van Opijnen 2006, p. 14–22.

⁶⁸ De selectiecriteria zijn te raadplegen via <http://www.rechtspraak.nl/Uitspraken/Selectiecriteria/>.

rechterlijke organisatie is aan te merken – kan geconcludeerd worden dat verantwoording door en transparantie van de rechterlijke organisatie van groot belang zijn voor het vertrouwen van de samenleving in de rechtspraak. Gebleken is dat discussies binnen politiek en rechtspraak over invoering van lekenrechtspraak als instrument ter vergroting van het maatschappelijk vertrouwen in de rechtspraak en onderzoeken daarnaar, tot de conclusie hebben geleid dat het effect op het vertrouwen in de rechtspraak beperkt is.

De toegankelijkheid van rechtspraak als kwaliteitselement van dienstverlening is van belang om ervoor te zorgen dat die rechtspraak op voor de burgers goed bereikbare locaties dient plaats te vinden. Het voeren van een (neven)locatiebeleid is een instrument waarmee op flexibele wijze de geografische bereikbaarheid van rechtspraak kan worden bewerkstelligd. Bij toegankelijkheid van rechtspraak gaat het naast geografische toegankelijkheid ook om laagdrempeligheid (processuele toegankelijkheid) van rechtspraak. Het procesrecht dient daarbij als instrument en dient duidelijk, kenbaar en klantgericht (bijvoorbeeld in de zin van een minder formele manier om een proces te beginnen) te zijn.

De vraag vanuit de samenleving naar informatie en voorlichting over (de organisatie van de) rechtspraak is allengs toegenomen. Ondanks grote aandacht binnen de Raad en de gerechten voor informatievervalsing blijft het publiceren van nog te weinig uitspraken (zie hierover in het kader van openbaarheid van rechtspraak uitgebreid hoofdstuk 5, paragraaf 5.2.5.1) een knelpunt.⁶⁹ Het is met name aan de individuele gerechten om aandacht te hebben voor dit knelpunt.

7.3 Kwaliteit van dienstverlening op mesoniveau

Op het mesoniveau richt de focus zich naast het maatschappelijk perspectief scherper op het klantgericht perspectief. De (rechtzoekende) burger en professionele partners waarmee het gerecht veelvuldig te maken heeft, nemen als klant een centrale plaats in. Weet de gerechtelijke organisatie of klanten tevreden zijn over de kwaliteit van het werk en de organisatie?⁷⁰ Zo ja, hoe weet zij dat? Instrumenten voor gerechten om dit te kunnen vaststellen, zijn klantwaarderingsonderzoeken en klachtenregelingen.

Op mesoniveau zijn met name communicatie en informatievervalsing, een transparante organisatie, snelheid en toegankelijkheid in termen van respectievelijk wachttijden en leesbaarheid van correspondentie elementen die een rol spelen binnen het klantgericht perspectief.

Een (bijkomend) element van klantgerichtheid op mesoniveau is misschien wel de huisvesting van en de ontvangst bij de gerechten. Het gebouw en de manier

⁶⁹ *Kengetallen Gerechten 2008*.

⁷⁰ Ik wijs hier nogmaals op een onderzoek waaruit blijkt dat (straf)rechters een verkeerd idee hebben over het beeld dat burgers van de rechtspraak hebben, De Keijser en Elffers 2004.

waarop burgers worden ontvangen, zijn te beschouwen als het visitekaartje van de gerechten.⁷¹ Het psychologisch effect daarvan op burgers is vaak groot; men voelt zich serieus genomen door de aandacht die men krijgt en de wijze waarop men wordt behandeld.⁷²

7.3.1 Een klantgerichte en flexibele organisatie

De cultuur binnen de rechterlijke organisatie heeft zich tot voor een aantal jaren geleden nooit sterk gericht op aspecten betreffende klantgerichtheid.⁷³ Dit in tegenstelling tot het feit dat de individuele rechter zich wel met name kenschetst als een dienstverlenende professional. Uit vraaggesprekken met rechters komt naar voren dat men zichzelf zeer zeker ziet als dienstverlener en derhalve rechtspraak en rechtspleging als een vorm van dienstverlening beschouwt. Echter in de jaren 1998–2002 vindt slechts 31% van de rechters dat de organisatie klantgericht werkt.⁷⁴ Dit percentage is in de loop der jaren significant gestegen. Het medewerkerswaarderingsonderzoek over de jaren 2005–2007 wijst uit dat 62% van de rechters vindt dat de rechtbank klantgericht werkt.⁷⁵

Uit klantwaarderingsonderzoeken komt naar voren dat van de professionele partners 57% tevreden is over de flexibiliteit van de gerechten in het maken van afspraken.⁷⁶ Wil het gerecht die flexibiliteit verbeteren dan zal dat mijns inziens met behulp van instrumenten vanuit het bestuurlijk-organisatorisch perspectief dienen te gebeuren.

Hoe kan een gerecht klantgericht(er) opereren? Enerzijds in de interactie met de omgeving. Die omgeving is echter breder dan ‘klanten’, maar klanten zijn wel een bepalende groep. In het klantgericht werken zal het gerecht zich – indien mogelijk – dienen aan te passen aan de veranderende eisen van de omgeving c.q. de samenleving en van de klanten. Anderzijds kan een gerecht maatwerk bieden door de klant duidelijk te maken wat hij aan dienstverlening gerechtvaardigd kan verwachten. Hierdoor voorkomt men te hooggespannen of verkeerde verwachtingen en daardoor ontevredenheid bij de klanten. De mate van tevredenheid zegt immers in beginsel niet primair iets over de prestaties van het gerecht, maar over hoe die prestaties worden waargenomen ten opzichte van de verwachtingen van de klant.

⁷¹ Het belang hiervan wordt ook onderkend door de gerechten. In klantwaarderingsonderzoeken wordt standaard gevraagd naar onder andere de tevredenheid ten aanzien van zaken betreffende de bewegwijzering in het gebouw, de bejegening bij ontvangst, de doorverwijzing door de beveiliging naar de zittingszaal, de afhandeling van de beveiligingscontrole bij binnenkomst en de privacy en faciliteiten van wachtruimten.

⁷² Malsch 2002.

⁷³ De rechterlijke organisatie stond bekend als een naar binnen gerichte organisatie.

⁷⁴ Medewerkerswaarderingsonderzoeken van de gerechten 2003, p. 11.

⁷⁵ Medewerkerswaarderingsonderzoeken van de gerechten 2008, p. 12.

⁷⁶ Klantwaarderingsonderzoeken onder gerechten 2008, p. 16.

Het structureel laten onderzoeken hoe klanten de dienstverlening – in de ruimste zin van het woord – waarderen is een adequaat instrument om de eventuele veranderende eisen van klanten te kunnen meten. Het zijn niet alleen de directe klanten (in de zin van justitiabelen en professionele partners) die belang hebben bij een goed functioneren van de gerechtelijke organisatie. Een goed functionerend gerecht is ook van belang voor de samenleving als geheel.

7.3.1.1 Klantwaarderingsonderzoeken

Binnen het INK-managementmodel neemt de waardering van klanten een prominente plaats in.⁷⁷ Het gaat daarbij dan met name om de waardering voor de dienstverlening van de gerechten. Bij de categorie klanten wordt vooral gedacht aan de professionele partners van de gerechten, de zogenaamde ‘repeatplayers’ en rechtzoekenden.⁷⁸ Met het houden van klantwaarderingsonderzoeken wordt ook het belang van externe oriëntatie van gerechten onderkend. (Hierbij zij aangetekend dat externe oriëntatie zich niet slechts beperkt tot het meten van de klantwaardering van gerechten.)

Eind 2000 is Prisma gestart met de ontwikkeling van een methode voor het meten van de klantwaardering van gerechten; het model klantwaarderingsonderzoek (KWO). Onderdelen van het model zijn destijds in enkele rechtbanken getoetst. Het KWO bestaat uit standaardvragenlijsten voor de afzonderlijke groepen professionele partners en rechtzoekenden. De werkwijze voor de uitvoering van een KWO is in een handboek vastgelegd.⁷⁹

Door middel van klantwaarderingsonderzoeken kunnen gerechten inzicht krijgen in de waardering door klanten van de dienstverlening. Het lijkt mij dat het resultaat van een klantwaarderingsonderzoek bruikbare informatie en suggesties kan bevatten om op diverse aspecten te komen tot verbetering van de dienstverlening (bijvoorbeeld ten aanzien van informatieverstrekking aan de balie, voorzieningen in het gerechtshuis en het optreden van de rechter ter zitting). De Raad heeft Prisma gevraagd een landelijke analyse te maken van klantwaarderingsonderzoeken die het vanaf 2001 bij de meeste gerechten heeft uitgevoerd.⁸⁰ Het betreft hier onderzoeken naar de waardering van professionele klanten en rechtzoekenden voor de gerechten. In de loop der jaren zijn soortgelijke onderzoeken meermaals uitgevoerd.⁸¹

⁷⁷ Het INK-managementmodel is reeds besproken in hoofdstuk 3, paragraaf 3.4.2.

⁷⁸ Voor een uiteenzetting van de verschillende klantperspectieven, zie paragraaf 7.1.1.

⁷⁹ Inmiddels zijn al diverse rapporten verschenen met de resultaten van onderzoeken naar de waardering van klanten voor de dienstverlening van gerechten. Ik noem hier onder andere: *Tot elkaar veroordeeld*, Klanttevredenheidsonderzoek Gerechten arrondissement Almelo, januari 2001 en *Open voor Publiek*, rapport klantwaarderingsonderzoek maatrechtbanken, maart 2002. En meer recent Klantwaarderingsonderzoeken onder gerechten 2008.

⁸⁰ De bevindingen zijn neergelegd in het rapport Klantwaarderingsonderzoeken bij de gerechten 2004.

⁸¹ Klantwaarderingsonderzoek in tien rechtbanken 2006 en Klantwaarderingsonderzoek onder gerechten 2006.

7.3.1.2 Interne klachtenregeling⁸²

Een klachtenregeling is een instrument dat de gerechten de mogelijkheid biedt om te signaleren of er redenen zijn om het eigen functioneren te verbeteren. Op deze wijze kan het bijdragen aan kwaliteitsverbetering in het algemeen en het verhogen van de klantgerichtheid in het bijzonder (te denken valt aan elementen als wachttijden en aanvangstijden van de zittingen, correcte en tijdige informatieverschaffing, bejegening door de rechter en leesbare correspondentie).

De commissie-Leemhuis overweegt in januari 1998 in haar rapport dat een adequate klachtvoorziening een belangrijk middel is om de openheid van een organisatie duidelijk te maken en om de kwaliteit te bewaken. De commissie acht het tegen de achtergrond van de invoering van integraal management noodzakelijk dat er per gerecht intern één klachtbehandelende instantie komt die zowel klachten behandelt die zijn gericht tegen gedragingen van leden van de rechterlijke macht als klachten die het ondersteunend personeel betreffen. Daarnaast is de commissie van mening dat de huidige klachtvoorziening te weinig op de totale bedrijfsvoering is gericht. Voor de afhandeling van klachten binnen de gerechten bestaat geen uniforme regeling. Het is de klager onduidelijk tot wie hij zich moet wenden en hoe de behandeling van de klacht verloopt. Er is geen middel om mogelijk onjuiste verwachtingen van klagers ten aanzien van het functioneren van de rechterlijke organisatie door middel van de klachtenbehandeling te kunnen sturen.⁸³ Ook de regering besteedt in de Contourennota de nodige aandacht aan een klachtenregeling voor de rechterlijke organisatie.⁸⁴

Er is inmiddels een uniforme, interne klachtenregeling voor alle gerechten. Deze klachtenregeling, voortvloeiend uit artikel 26 Wet RO⁸⁵ en gebaseerd op het in 2000 door PVRO vastgestelde landelijk model, is op 1 januari 2002 voor alle gerechten in werking getreden.⁸⁶ De belangrijkste reden voor invoering van de klachtenregeling is verbetering van de dienstverlening aan het publiek. Het gaat hier om een uniforme regeling die het publiek duidelijk maakt bij wie men waarover kan klagen en hoe de klacht wordt afgehandeld.⁸⁷ De gerechten dienen de ingekomen klachten ook te registreren en jaarlijks een overzicht te publiceren⁸⁸ (artikel 14 Model klachtenregeling). Op deze manier kunnen gerechten inzicht

⁸² Zie onder andere Laemers 2003, p. 411–415.

⁸³ *Rechtspraak bij de tijd* 1998, p. 40–42.

⁸⁴ *Kamerstukken II* 1998/99, 26 352, nr. 2, p. 18.

⁸⁵ Voor wat betreft de CRvB en het CBb moet art. 26 Wet RO in samenhang worden gelezen met respectievelijk art. 3 Beroepswet en art. 4 Wet bestuursrechtspraak bedrijfsorganisatie.

⁸⁶ De klachtenregelingen van de gerechten zijn destijds gepubliceerd in de Staatscourant.

⁸⁷ Toch blijkt de wijze waarop de klachten worden behandeld per gerecht te verschillen. Variërend van zo veel mogelijk bemiddelen tot het schriftelijk afdoen.

⁸⁸ Zie bijvoorbeeld het jaaroverzicht klachten 2008 rechtbank Middelburg en verslag klachtenbehandeling 2007 rechtbank Arnhem.

<http://www.derechtspraak.nl/Gerechten/Rechtbanken/Middelburg/Voor+bezoekers/Klachtenregeling/Jaaroverzicht+klachten+2008.htm>

<http://www.rechtspraak.nl/NR/rdonlyres/B5DB1B32-F8CA-4A6A-BF03-86C658783358/0/Verslagklachtenbehandeling2007.pdf>

verkrijgen over wat er zoal mis kan gaan in de verschillende stadia van de gerechtelijke procedure. Met deze klachtenregeling hebben gerechten, mede in het kader van kwaliteitsbewaking, een bruikbaar instrument in handen waarmee in voorkomende gevallen adequaat gereageerd kan worden op fouten in de organisatie.⁸⁹ De klachten hebben een duidelijke signaalfunctie die kan leiden tot verbetering van de (kwaliteit van de) organisatie betreffende bijvoorbeeld het verloop van gerechtelijke procedures of de leesbaarheid van standaardbrieven.⁹⁰

De Werkgroep Modelbeleid Klachtenregeling formuleert in haar verslag van juni 2004 conclusies en adviezen naar aanleiding van de in 2003 gesignaleerde knelpunten bij de uitvoering van de klachtenregeling. Er wordt onder meer geconcludeerd dat het noodzakelijk is dat de registratie van klachten door de gerechten op uniforme wijze plaatsvindt.⁹¹ Op deze manier kan een beter inzicht worden gegeven in de aard van de klachten, de afdoening daarvan en de verbeterpunten binnen de organisatie.⁹² In 2005 hebben de gerechten een uniform digitaal registratiesysteem voor de klachtenbehandeling in gebruik genomen. Dit systeem geeft inzicht in het aantal en de aard van de klachten die zijn ingediend en het oordeel daarover.⁹³

De meeste klachten gaan over problemen betreffende de procedure (bijvoorbeeld lange wachttijden, problemen met griffiegelden) en bejegening door rechters.⁹⁴ Klachten over bejegening hangen vaak nauw samen met de inhoud van de uitspraak of een beslissing van procedurele aard die in het kader van de totstandkoming van een rechterlijke beslissing wordt genomen. Over de inhoud van de uitspraak en de genoemde beslissingen van procedurele aard kan niet worden geklaagd.⁹⁵ Verhoudingsgewijs krijgen grote rechtbanken ongeveer evenveel klachten

⁸⁹ Het extern klachtrecht bij de Procureur-Generaal (PG) bij de Hoge Raad was sinds 1 januari 1982 opgenomen in de artikelen 14a tot en met 14e, Wet R.O. Deze artikelen zijn vervallen bij de invoering van de Wobg en de WRvdr op 1 januari 2002 maar op grond van het overgangrecht inzake die wetgeving is deze zogenaamde ombudsregeling nog steeds van kracht. Het wetsvoorstel Evaluatiewet modernisering rechterlijke organisatie voorziet erin dat de regeling, met enkele verduidelijkingen en verbeteringen, weer in de Wet R.O wordt opgenomen. *Kamerstukken II* 2008/09, 32 021, nr. 2 en nr. 3, p. 27-30.

⁹⁰ Zie ook *Projectplan Interne Klachtenregeling* in Tweede Voortgangsrapportage PVRO, 2e halfjaar 1999: *Landelijk en lokaal actief*. Klachten zouden moeten leiden tot een verbetering van de dienstverlening, of mogelijk zelfs tot aanpassing van bepaalde procedures. Bijvoorbeeld het bijstellen van beveiligingsmaatregelen.

⁹¹ Gebleken is dat de gerechten verschillende normen hanteren bij het registreren en tellen van klachten wat grote verschillen in de hoeveelheid geregistreerde klachten per gerecht met zich meebrengt.

⁹² Een systeem voor klachtenmanagement lijkt dus van belang, zie hierover bijv. 'Goed klachtenmanagement is een vangzeil onder het kwaliteitssysteem', Serie over opzet systeem voor klachtenmanagement conform nieuwe ISO 10002, *Kwaliteit in bedrijf*, oktober 2004, p. 16-19.

⁹³ *Jaarverslag Rechtspraak* 2005, p. 43.

⁹⁴ Dit blijkt uit de Klachtenregistratie Gerechten 2005, Denekamp-Mulder 2006, p. 152-155.

⁹⁵ Art. 2, lid 1, Model klachtenregeling. Uit de praktijk blijkt dat het bepalen van de reikwijdte voor wat betreft klachten over het optreden van rechters niet altijd eenvoudig is, Denekamp-Mulder 2004, p. 121-122.

als middelgrote en kleine rechtbanken.⁹⁶ Ook worden door gerechten (schade)vergoedingen in het kader van de klachtenregeling toegekend.⁹⁷

7.3.2 Informatieverschaffing en externe communicatie⁹⁸

Wat zijn op mesoniveau voor burgers en/of rechtzoekenden aspecten die van belang zijn als het gaat om informatievoorziening door en communicatie met de gerechten?⁹⁹ Ten eerste moeten rechtzoekenden weten *waar* ze terecht kunnen voor informatie. Dat betekent dat gerechten in ieder geval moeten zorgen voor een goede (telefonische) bereikbaarheid. Ten tweede is de *wijze waarop* de informatie door de gerechten wordt verstrekt van belang. Zo hebben gerechten bijvoorbeeld hun standaardbrieven nagelezen op duidelijkheid en begrijpelijkheid en zo nodig aangepast.¹⁰⁰ Gerechten dienen zich voorts af te vragen *welke* informatie van belang is voor rechtzoekenden. Uit klantwaarderingsonderzoeken blijkt dat rechtzoekenden weinig tevreden zijn over de informatie die de rechtbank verschaft over de geldende regels en over de informatie over de procedure en de zaaksbehandeling voorafgaand aan de zitting.¹⁰¹ Er zijn inmiddels al een aantal brochures over procedures voorhanden waaronder 'Beroep instellen bij de rechtbank. De bestuursrechtelijke procedure' en 'Civielrechtelijke procedure'.¹⁰² Hoewel er geleidelijk aan steeds meer informatie voor de burger beschikbaar is, zeggen burgers nogal eens voor verrassingen te komen staan.¹⁰³

In het Besluit orde van dienst gerechten zijn de regels voor de orde van dienst binnen de gerechten vastgesteld. Het Besluit regelt onder andere zaken betreffende het verstrekken van informatie.¹⁰⁴ Artikel 15 Besluit orde van dienst gerechten bepaalt onder andere dat het bestuur van een gerecht zorg draagt voor een tijdig overzicht van te behandelen zaken, waarin die zaken worden aangeduid alsmede de namen van de rechters die deze behandelen. Deze bepaling richt zich met name op publiek en pers, opdat zij weten welke zaken aan de orde zijn.¹⁰⁵ Naast het verstrekken van informatie is het bekendmaken van de namen van rechters van belang in verband met de mogelijkheid van een eventuele wraking (zie hiervoor hoofdstuk 5, paragraaf 5.4.1.1).

⁹⁶ *Novum*, november 2002.

⁹⁷ Denekamp-Mulder 2005, p. 175-177.

⁹⁸ Voor een vergelijkende inventarisatie over informatievoorziening door gerechten (een onderzoek uitgevoerd in opdracht van de Raad voor de rechtspraak) zie Langbroek en Voermans 2005.

⁹⁹ Alle gerechten hebben een eigen deelsite op www.rechtspraak.nl.

¹⁰⁰ Vgl. Van der Pool, Schaap en Nijland 2008, p. 29-35.

¹⁰¹ 43% van de rechtzoekende burgers is tevreden over de informatie die men vooraf van de rechtbank kreeg over de gang van zaken op de zitting. Klantwaarderingsonderzoeken onder gerechten 2008, p.28.

¹⁰² [Http://www.rechtspraak.nl/Wat+is+rechtspraak/Publicaties+en+brochures](http://www.rechtspraak.nl/Wat+is+rechtspraak/Publicaties+en+brochures)

¹⁰³ Klantwaarderingsonderzoek in tien rechtbanken 2006.

¹⁰⁴ Besluit orde van dienst gerechten, *Stb.* 2004, 385.

¹⁰⁵ Nota van toelichting, *Stb.* 2004, 383, p. 14.

Omdat burgers vaak maar een enkele keer met rechtspraak in aanraking komen, hebben velen behoefte aan informatie over wat hen te wachten staat.¹⁰⁶ Uit het onderzoek 'De burger in de rechtspraak' blijkt dat bij een aantal gerechten nog veel te verbeteren valt ten aanzien van de toegankelijkheid en daarmee ook de openbaarheid van zittingen. Om openbaarheid en toegankelijkheid zoveel en zo goed mogelijk te realiseren moet, volgens het onderzoek, al begonnen worden met informatievoorziening vóór de zitting.¹⁰⁷

In opdracht van de Raad is onderzoek verricht naar de informatiebehoefte, -waardering en verwachtingen van justitiabelen.¹⁰⁸ Volgens de onderzoekers houdt de informatievoorziening vanuit de gerechten aan justitiabelen onder andere onvoldoende rekening met de ontvanger: zijn informatiebehoefte, zijn opleidingsniveau en taalbeheersing en het moment waarop hij de informatie nodig heeft. Ten aanzien van de informatiebehoefte blijkt voorts dat de meeste justitiabelen niet actief zoeken naar informatie ter voorbereiding op hun rechtszaak. De onderzoekers signaleren aldus een communicatieve kloof tussen de gerechten en de justitiabele.¹⁰⁹

PERSVOORLICHTING

Openheid, toegankelijkheid en informatieverzorging zijn wezenlijke elementen in termen van dienstverlening, maar niet ten koste van alles. Het verstrekken van informatie kan ook (te ver) doorslaan waardoor een vertekend beeld ontstaat van de rechtspraak; of informatie dusdanig wordt geïnterpreteerd zodat een eenzijdig beeld wordt geschetst.¹¹⁰ Media hebben soms tegengestelde belangen bij het schetsen van de rechterlijke organisatie en verslaglegging ten aanzien van individuele zaken. Het vergroten van wederzijds begrip lijkt in dezen van belang.¹¹¹

De persrechter is woordvoerder en aanspreekpunt van het gerecht. Hij geeft toelichtingen aan de media op uitspraken en op andere zaken en ontwikkelingen

¹⁰⁶ Er zijn grote verschillen in de mate waarin burgers op een zitting zijn voorbereid, Klantwaarderingsonderzoek in tien rechtbanken 2006.

¹⁰⁷ Malsch 2002.

¹⁰⁸ Mein, Verberk en Vos 2008.

¹⁰⁹ Mein, Verberk en Vos 2008, p. 53-55.

¹¹⁰ Zie hierover bijvoorbeeld de inleiding van Buruma (1997, p. 305-312) tijdens de studiedag op 23 mei 1997 over de invloed van de media op de rechtspraak.

¹¹¹ Met ingang van 1 maart 2008 is de nieuwe persrichtlijn van kracht geworden. De richtlijn vervangt de oude 'Persrichtlijnen voor de rechtspraak 2003' en vormt een richtsnoer voor alle rechtbanken, gerechtshoven, het CBb en de CRvB. Ook de HR heeft de uitgangspunten van de richtlijn onderschreven. De richtlijn is op initiatief van de persrechters van de gerechten tot stand gekomen en goedgekeurd door de presidenten van alle gerechten. De persrichtlijn richt zich tot de medewerkers van de gerechten en geeft aan wat de pers van de gerechten mag verwachten. Het beoogt inzicht te verschaffen in de regels die de gerechten als leidraad hanteren ten aanzien van de media. Bij afwijken van de richtlijn door de rechter, geldt een verplichte motivering. In de richtlijn zijn onder meer regels opgenomen voor het maken van film- en geluidsopnamen door radio en televisie en het raadplegen van de rol, dagvaarding en vonnis. Bij de vaststelling van de richtlijnen zijn de openbaarheid van de rechtspraak, de privacy van betrokkenen en de ongestoorde behandeling van het proces in aanmerking genomen.

binnen het gerecht.¹¹² Bij de meeste gerechten wordt de persrechter ondersteund door een communicatiemedewerker. Deze medewerker fungeert als eerste aanspreekpunt voor de pers en beantwoordt eenvoudige vragen zelf, zoals bijvoorbeeld over het tijdstip waarop een zitting begint. Inhoudelijke vragen worden door de persrechter beantwoord.

In 2003 heeft de Raad het Nederlands Studiecentrum voor Criminaliteit en Rechtshandhaving opdracht gegeven onderzoek te doen naar de kwaliteit van de persvoorlichting door de gerechten en de wijze waarop journalisten schrijven over rechtspraak. De belangrijkste conclusie uit het onderzoek is dat de communicatie tussen persvoorlichting en journalisten niet soepel verloopt. Bovendien is de verslaggeving door journalisten vaak onder de maat: de juridische kennis is te gering, de verslagen zijn te kort en er zitten vaak onjuistheden in. Ook lijkt er veel argwaan te bestaan tussen de voorlichters bij de gerechten en de journalisten. Een goede communicatie tussen de gerechten en de pers is een voorwaarde voor de externe openbaarheid van de rechtspleging, en daarom zijn de resultaten reden voor ongerustheid, aldus Malsch.¹¹³

De Raad is voornemens om de komende jaren een actief mediabeleid te gaan voeren. Er zal meer uitleg worden gegeven over zowel uitspraken als over algemene onderwerpen die raken aan het rechtspreken. De Raad onderschrijft in zijn Agenda van de Rechtspraak 2008-2011 het belang van zichtbaarheid in de media.¹¹⁴ Zo loopt er bijvoorbeeld bij de rechtbank Rotterdam een proef met vaste camera's in de rechtszaal en organiseren gerechten mediatrainingen voor rechters.¹¹⁵

JAARVERSLAG GERECHTEN

Onder het thema 'Eenheid in verscheidenheid' presenteerden de gerechten sinds 2003 een uniform jaarverslag.¹¹⁶ Eenheid doordat alle gerechten bijvoorbeeld gebruik maken van het beeldmerk van de rechtspraak en het jaarverslag via www.rechtspraak.nl voor iedereen toegankelijk is. Maar verscheidenheid in de wijze waarop de gerechten inhoudelijk invulling geven aan het jaarverslag, aldus de

¹¹² Dat gerechten zich storen aan fouten in de berichtgeving over rechtspraak blijkt bijvoorbeeld uit een initiatief van de rechtbank Arnhem. De rechtbank organiseerde een bijspijker cursus voor de regionale pers. *Novum*, nr. 9, september 2001.

¹¹³ Malsch 2004, p. 35-67. Een onderzoek naar de manier waarop de persvoorlichting door de gerechten en de rechtspraakverslaggeving gestalte krijgt en de wederzijdse perceptie van de betrokken persvoorlichters en journalisten.

¹¹⁴ *Agenda van de Rechtspraak 2008-2011*, p. 29.

¹¹⁵ *Jaarplan Rechtspraak 2009*, p. 19-20.

¹¹⁶ Deze uniformiteit stemt niet iedereen tot tevredenheid. Of zoals de president van de rechtbank Almelo het in het jaarverslag verwoordde: 'Dit jaarverslag van de rechtbank Almelo over 2003 is vormgegeven in de nieuwe huisstijl en volgens het landelijk format van de Raad voor de rechtspraak. Wij hebben afscheid genomen van de glossy uitgave die u de afgelopen jaren van ons gewend was geraakt. De landelijke statuten, reglementen, voorschriften en afspraken dwingen de rechtbanken steeds meer tot landelijke uniformiteit. Daardoor blijft er steeds minder ruimte voor verscheidenheid.', *Jaarverslag rechtbank Almelo 2003*, p. 3.

inleiding bij de jaarverslagen. Het jaarverslag van de gerechten kan worden bestempeld als een toegankelijke bron van informatie, geschreven voor een breed publiek. Het is tevens een instrument om als gerecht publiekelijk verantwoording af te leggen omtrent het functioneren en over de activiteiten van het verslagjaar.

Vanaf 2005 is men echter overgegaan tot het publiceren van een gezamenlijk jaarverslag voor alle gerechten, waarbij individuele gerechten met behulp van een zogenaamd inlegvel gegevens over het eigen gerecht kunnen publiceren. De toegevoegde waarde om als gerecht verantwoording af te leggen omtrent de eigen activiteiten, is daarmee grotendeels tenietgedaan. De visitatiecommissie Bureau van de Raad voor de rechtspraak 2006 constateerde daarenboven dat de Raad er voor dient te waken dat het jaarverslag niet verwordt tot een document waarin de gerechten zich niet meer herkennen en men opnieuw ertoe overgaat een eigen verslag te produceren, terwijl door de gerechten is afgesproken geen eigen verslag meer uit te brengen.¹¹⁷

Naast het jaarverslag worden sinds 2006 jaarlijks kengetallen over het functioneren van de afzonderlijke gerechten gepubliceerd. De kengetallen zijn bedoeld als aanvulling op het Jaarverslag van de Rechtspraak. Met de publicatie van kengetallen beoogt de Raad de politiek en de samenleving inzicht te geven in de functie en het functioneren van de gerechten. De kengetallen zijn onderverdeeld in de categorieën kwaliteit, productie en financiën, mens en organisatie en ontwikkeling en algemeen.¹¹⁸ Het publiceren van deze kengetallen is in het licht van informatiever-schaffing door de Raad en de gerechten een waardevolle aanvulling.

7.3.3 *Snelheid*

‘Als mensen in een moeilijke situatie aangewezen zijn op de rechtbank moeten zij er op kunnen vertrouwen dat de rechtbank hun zaak zo snel en zo goed mogelijk behandelt.’¹¹⁹

Een uitspraak uit het jaarverslag 2003 van de rechtbank Breda die, binnen de context van dienstverlening, iedereen zal beamen. Een kanttekening mijnerzijds: dit streven stuit wellicht op een discrepantie tussen eisen die gesteld kunnen worden aan een dienstverlenende organisatie en het feit of daartoe wel altijd de mensen en middelen voorhanden zijn (elementen die zich in het bestuurlijk-organisatorisch perspectief bevinden).

Snelheid heeft binnen een klantgericht perspectief op gerechtsniveau te maken met de snelheid van behandeling van zaken.¹²⁰ Het gaat daarbij om het op tijd aan-

¹¹⁷ *Visitatie Bureau van de Raad voor de rechtspraak* 2006, p. 17.

¹¹⁸ *Kengetallen Gerechten* 2006 en *Kengetallen Gerechten* 2007.

¹¹⁹ *Jaarverslag rechtbank Breda* 2003.

¹²⁰ De doorlooptijden van zaken zijn in de ogen van veel professionele partners en rechtzoekende burgers te lang. Slechts 28% van de professionele partners en 31% van de rechtzoekende burgers is tevreden over de doorlooptijd van zaken. Klantwaardingsonderzoeken onder gerechten 2008, p. 20 en p. 28.

leveren van de noodzakelijke stukken, de tijdigheid van de aanvang van zittingen, flexibiliteit in de planning van zittingen en uitspraak doen binnen de gestelde termijn. Het op tijd beginnen van zittingen en het informeren van wachtenden over de wachttijd wordt door partijen van groot belang geacht.¹²¹ Uit klantwaarderingsonderzoeken blijkt dat de planning van zittingen een blijvend aandachtspunt is. Professionele partners en rechtzoekende burgers zijn weinig tevreden over de wachttijd voor aanvang van de zaak en de informatieverstrekking over het wachten.¹²² Gerechten buigen zich al geruime tijd over deze wachttijdproblematiek. Her en der zijn projecten gestart en is naar instrumenten gezocht om klanten te informeren tijdens zittingen, om vertragingen te beperken en om de planning van zittingen te verbeteren.¹²³ Procesbewaking is hierbij van belang, evenals de inrichting van de werkprocessen die een bijdrage kunnen leveren aan de stroomlijning en snelheid van behandeling.¹²⁴

7.3.4 Bevindingen

Op mesoniveau zijn naast alle procespartijen ook de rechtzoekende burgers aan te merken als klant van het gerecht. Een toegankelijke en klantgerichte organisatie, informatieverschaffing, communicatie en bereikbaarheid, snelheid en transparantie van gerechtelijke procedures zijn op dit niveau elementen waarmee de kwaliteit van dienstverlening kan worden geoperationaliseerd.

De instrumenten klantwaarderingsonderzoeken en interne klachtenregeling maken het mogelijk dat gerechten klantgericht kunnen werken en een transparante organisatie kunnen bieden. Daarnaast is het van belang om de daaruit voortkomende informatie systematisch te evalueren en verbeterpunten te implementeren in de organisatie. Deze instrumenten zorgen er dus tevens voor dat de gerechten gericht kunnen inspelen op knelpunten en zodoende verbeteringen kunnen aanbrengen in de dienstverlening van de organisatie.¹²⁵ De uitkomsten en cijfers van de klantwaarderingsonderzoeken behoeven evenwel een relativering. Bij bestudering van de onderzoeken dient men zich te realiseren dat het in veel gevallen om een gepercipieerde werkelijkheid van de klanten gaat. Met name daar waar het de tevreden-

¹²¹ *Open voor publiek*, rapport klantwaarderingsonderzoeken maatrechtbanken, maart 2002.

¹²² Klantwaarderingsonderzoeken onder gerechten 2008, p. 20 en p. 28.

¹²³ Voor grote rechtbanken lijken vergelijkbare systemen als die welke bij kleine rechtbanken worden gehanteerd geen adequate oplossing, 'Acht seconden voor een betere dienstverlening', *Novum*, augustus 2002.

¹²⁴ Een groot deel van de sectoren bestuursrecht binnen de rechtbanken, werkt bijvoorbeeld met het concept 'zittingsgericht werken' om daarmee de snelheid van behandeling te bewerkstelligen.

¹²⁵ Het blijkt evenwel lastig om op basis van de brede, algemene antwoorden uit de klantwaarderingsonderzoeken concrete verbeteringen bij de individuele gerechten door te voeren. Op basis van de huidige onderzoeken is het voor de individuele gerechten onduidelijk welke veranderingen nodig zijn om de tevredenheid te vergroten. Op voorstel van de projectgroep Vernieuwing KWO en MWO is besloten dat alle gerechten gelijktijdig een uniform klantwaarderingsonderzoek krijgen, voor het eerst in 2011, *Novum*, februari 2009.

heid van justitiabelen betreft gaat het vaak om burgers die slechts eenmalig in aanraking komen met het gerecht. De tevredenheid zal een zekere samenhang vertonen met de verwachtingen die men voordien al had.

Ondanks de stroom aan te raadplegen informatie in de vorm van brochures, reglementen, procesregelingen, rolregelingen, richtlijnen en beleidsafspraken lijkt daarmee de toegang tot het recht toch niet optimaal bevorderd in die zin dat de transparantie nog onvoldoende is vergroot. Adequaat anticiperen op de informatiebehoefte van de burger, het op de juiste wijze informeren en het verschaffen van de juiste informatiebronnen blijven knelpunten.¹²⁶ Dit knelt te meer daar er grote verschillen zijn te constateren in de mate waarin burgers op een zitting zijn voorbereid.¹²⁷

Ook de jaarverslagen en de jaarlijkse kengetallen zijn instrumenten welke bijdragen aan de transparantie van de organisatie. Deze instrumenten dienen tevens om verantwoording af te leggen aan de samenleving. De overstap naar een gezamenlijk jaarverslag voor alle gerechten betekent mijns inziens een verschraling van de transparantie van de individuele gerechten. Het publiekelijk verantwoording afleggen over het functioneren van de eigen organisatie en de ontplooiide activiteiten daarbinnen, valt daarmee weg. De gerechten verliezen daardoor ook een beetje de eigen identiteit als zelfstandige organisatie. De kengetallen bieden daarin enigszins tegenwicht doordat deze op een aantal terreinen inzicht geven, zij het slechts cijfermatig, in het functioneren van de afzonderlijke gerechten.

Het registreren van nevenfuncties van rechters, een gedragscode voor alle medewerkers binnen de gerechten en de landelijke procesregelingen waarover in hoofdstuk 5 reeds is vastgesteld dat zij instrumenten zijn ter bevordering van de juridische kwaliteit, kunnen binnen het maatschappelijk en klantgericht perspectief tevens bijdragen aan het creëren van een transparante organisatie.

Het kunnen realiseren van een klantgerichte en flexibele organisatie is in grote mate afhankelijk van de manier waarop de organisatie is ingericht en heeft daardoor raakvlakken met de bestuurlijk-organisatorische kwaliteit. Zo is snelheid als element van dienstverlening, zoals al eerder werd vastgesteld, mede afhankelijk van een samenstel van bestuurlijk-organisatorische elementen. Doorlooptijden van zaken, snelheid van behandeling van zaken, planning van zittingen en de wachttijdproblematiek zijn knelpunten die nauw samenhangen met organisatorische aspecten. Verbeterpunten ten aanzien van deze knelpunten zullen dan ook met name binnen het bestuurlijk-organisatorisch perspectief gezocht moeten worden.

Ten aanzien van de geanalyseerde elementen van kwaliteit van dienstverlening op mesoniveau is een diversiteit aan instrumenten voorhanden waarmee hieraan uitvoering kan worden gegeven. De gesignaleerde knelpunten met betrekking tot het gebruik en het effect van de instrumenten laten zien dat deze nog niet altijd adequaat en optimaal worden benut.

¹²⁶ Mein, Verberk en Vos 2008.

¹²⁷ Klantwaarderingsonderzoek in tien rechtbanken 2006.

7.4 Kwaliteit van dienstverlening op microniveau

Wat wordt er, in het licht van dienstverlening, van de individuele rechter verwacht? Als professionele dienstverlener zal de rechter aan verschillende rechtzoekenden verschillende diensten moeten kunnen aanbieden.¹²⁸ Dit betekent onder meer dat de rechter verschillende vormen van rechtspleging zal moeten hanteren en zal moeten kunnen differentiëren in de zaaksbehandeling (zie hiervoor hoofdstuk 6, paragraaf 6.3.6.1), om tegemoet te kunnen komen aan de gerechtvaardigde verwachtingen van de rechtzoekende. (Vooropgesteld dat de rechter weet wat de verwachtingen van de rechtzoekende zijn.) Hij zal aldus zijn dienstverlening moeten afstemmen en toesnijden op de individuele ‘wensen’ en verwachtingen van de rechtzoekende. Het gaat om maatwerk: ‘made-to-measure’ in plaats van ‘ready-to-wear’. Daarbij hoeft de rechter de professionele en juridische kwaliteitseisen geenszins onrecht aan te doen. Integendeel, klantgerichtheid van de rechter gaat heel goed samen met inachtneming van rechtsstatelijke, professionele en organisatorische eisen van kwaliteit.¹²⁹ Een relativering is hier op zijn plaats. Zoals Ten Berge terecht opmerkte is niet alle rechtspraak maatwerk. Veel rechtspraak leent zich voor standaardisering (ik denk bijvoorbeeld aan zogenaamde ‘bulkzaken’), hetgeen overigens niet wil zeggen dat dat in de weg staat aan een individuele, klantgerichte aanpak.¹³⁰

Wordt de mate van dienstverlening en het kader waarbinnen klantgericht wordt gehandeld niet ook mede bepaald door de taakopvatting van de individuele rechter?¹³¹ Asser bijvoorbeeld concludeert dat de kerntaak van de rechter toch vooral is het beslissen van geschillen langs de daartoe door het recht aangegeven wegen.¹³² Dat neemt echter niet weg dat er binnen het geschilbeslechtende kader ruimte is voor interventie, sturing en actieve bemoeienis door de rechter – mede in het licht van klantgerichtheid. Daarbij dient de rechter als dienstverlener verschillende rollen, waaronder die van arbiter, bemiddelaar of magistraat, aan te kunnen nemen.¹³³

Op dit microniveau worden achtereenvolgens bejegening door de rechter, informatieverstrekking, de begrijpelijkheid van rechtspraak en snelheid in de procedure aangemerkt als elementen van dienstverlening. De instrumenten waarmee de kwaliteitselementen op het niveau van de individuele rechter kunnen worden geoperationaliseerd zijn onder andere intervisie en communicatieve vaardigheden.

¹²⁸ Dit is ook met name door Van der Kam (2000) betoogd in haar dissertatie *Kwaliteit gewogen*. Zij heeft zich in haar onderzoek echter beperkt tot de kwaliteit van civiele rechtspleging in de handelssectoren van de rechtbanken en meer in het bijzonder op de comparatie 2000.

¹²⁹ Ook Pel (1998, p. 93–100) is die mening toegedaan.

¹³⁰ Ten Berge 1998, p. 21–40.

¹³¹ Zie hierover Brenninkmeijer e.a. 2003.

¹³² Asser 2003, p. 27–37.

¹³³ Marseille (2001, p. 423–443) bijvoorbeeld kwalificeert de (bestuurs)rechter, afhankelijk van de stijl van rechterlijke geschilbeslechting, als manager, arbiter, bemiddelaar of magistraat.

7.4.1 *Bejegening door de rechter en de aanpak van een zitting*

‘People can take a loss before court, if they have been treated nicely. As trivial as such an insight may be – some courts still do not seem to realize the importance.’¹³⁴

Onderzoek laat zien dat de bejegening van partijen door de rechter ter zitting een grote rol speelt in de acceptatie van de beslissing.¹³⁵ Partijen willen werkelijk gehoord worden en serieus genomen worden.¹³⁶ Zoals Schuyt al in 1975 schreef:

‘Indien iemand met gespannen verwachting naar een kantonrechter gaat en na vijf minuten weer buiten staat zonder gezegd te kunnen hebben wat hij wilde zeggen, frustreert dit zijn gevoelens, zelfs als de rechter zijn zaak objectief juist en volgens de regels heeft behandeld, dus ook als de burger weet dat hij fout is geweest.’¹³⁷

Uit een onderzoek uitgevoerd in opdracht van de rechtbank Utrecht komt onder meer naar voren dat partijen zich tekort gedaan voelen als zij te maken krijgen met een rechter die (in de perceptie van de justitiabele) slecht luistert, zijn zaken niet kent of zijn aandacht ongelijk verdeelt.¹³⁸

Wat zijn nu belangrijke elementen in het werkelijk horen van partijen? Daartoe behoren in ieder geval de tijd nemen, een actieve luisterhouding van de rechter en een belangrijke mate van empathie. Witteveen gebruikt de term ‘overtuigend luisteren’.¹³⁹

‘Alleen een rechter die overtuigend luistert zal door de advocaten (en de rechtzoekende burger *WR*) echt serieus genomen worden als publieksinstantie van wie men een onpartijdig en onafhankelijk oordeel mag verwachten. In die zin is overtuigend kunnen luisteren eigen aan het rechtersambt en vloeit het misschien zelfs wel voort uit de eisen die gesteld worden in artikel 6 EVRM’, aldus Witteveen.¹⁴⁰

Asscher noemt het ‘integraal luisteren’: ‘het observeren en interpreteren van de spreker en het gesprokene met alle in aanmerking komende zintuigen. (...) Rech-

¹³⁴ Blankenburg 2001, p. 6.

¹³⁵ Zie bijvoorbeeld Malsch 2002; Thibaut en Walker 1975; Tyler 1990 en Timmer en Niemeijer 1994.

¹³⁶ Dat bejegening door de rechter een belangrijk element is binnen de kwaliteit van dienstverlening blijkt ook uit de uitkomsten van klantwaarderingsonderzoeken. Door professionele partners worden veel opmerkingen gemaakt over de grote verschillen in bejegening door rechters, *Open voor publiek*, rapport klantwaarderingsonderzoeken maatrechtbanken, maart 2002.

¹³⁷ Schuyt 1975, p. 216.

¹³⁸ Ippel en Heeger-Hertter 2006.

¹³⁹ Dit lijkt een oxymoron te zijn maar men kan zich er wel degelijk iets bij voorstellen, aldus Witteveen.

¹⁴⁰ Witteveen 1997, p. 4-8.

ters zijn goede luisteraars omdat zij niet slechts letten op het gesproken woord, maar ook op de reacties van de partijen, van het publiek en van de advocaat van de tegenpartij.¹⁴¹ Een integrale, dan wel overtuigende luisterhouding brengt wel met zich mee dat de rechter ook zo ver moet (durven) gaan om, indien nodig, procespartijen op een zitting tot de orde te roepen zodat eindeloos het woord voeren over irrelevante zaken daarmee kan worden voorkomen.

Uit een onderzoek naar de aanpak van een zitting door de rechter (meer specifiek de comparitie na antwoord binnen de civiele procedure) blijkt onder andere dat rechters tijdens de zitting meer moeite zouden kunnen doen om de partijen uitdrukkelijk te vragen naar hun inhoudelijke belangen en hun intenties en ook adequaat samen te vatten op de geëigende momenten.¹⁴² Uit klantwaarderingsonderzoeken blijkt dat met name professionele partners (het OM en de advocatuur) moeite hebben met de verschillen in gedrag bij rechters.¹⁴³ Volgens Kuster en De Geus blijkt onder andere uit waarnemingen gedaan tijdens intervisie dat er geen gedeeld beeld is over wat nu een goede rechter is of anders gezegd dat er een divers beeld is op de aanpak van een zitting door rechters.¹⁴⁴ Als rechters niet precies weten welk doel met de zitting wordt nagestreefd, kan dat in de communicatie met de justitiabelen onduidelijkheid veroorzaken.

7.4.2 *Informatie en communicatie; de begrijpelijkheid van de rechtspraak*

Recht is taal. – Taal is communicatie. – Recht is dus communicatie.¹⁴⁵ Tegemoet kunnen komen aan wensen en verwachtingen van rechtzoekenden vereist bovenal een goede communicatie tussen rechter en procespartijen. Alleen door middel van een juiste communicatie zal de rechter zich op de hoogte kunnen stellen van de verwachtingen die procespartijen hebben ten aanzien van hun eigen, individuele zaak. In die wisselwerking van dat communicatieproces kunnen rechter en procespartijen elkaar over en weer de benodigde informatie verstrekken die nodig is om dat ‘maatwerk’ te kunnen leveren. Begrijpelijkheid en verstaanbaarheid van het ter zitting behandelde zijn daarbij noodzakelijke voorwaarden.

Bij aanvang van de zitting is het van belang dat de rechter uitleg geeft aan partijen ter zake van procedures; over de gang van zaken, de werkwijze die men van plan is te volgen; over wat justitiabelen te wachten staat en hoe lang het gaat duren. Een

¹⁴¹ B.J. Asscher, ‘Jury-rechtspraak houdt de waarheid verborgen’, *NRC Handelsblad*, 18 oktober 1995. Vgl. Ras 1988, p. 331-333.

¹⁴² Van der Linden 2008.

¹⁴³ *Open voor publiek*, rapport klantwaarderingsonderzoeken maatrechtsbanken, maart 2002. Het klantwaarderingsonderzoek uit de periode 2005-2007 laat bijvoorbeeld zien dat 84% van de professionele partners tevreden is over de bejegening van de cliënt door de bestuursrechter tegenover 65% tevredenheid over de bejegening door de strafrechter. Klantwaarderingsonderzoeken onder gerechten 2008, p.19.

¹⁴⁴ Kuster en De Geus 2003, p. 315-318.

¹⁴⁵ Sjöcrona 1999, p. 81-86.

korte toelichting door de rechter geeft partijen houvast en voorkomt verwarring. Ook tussen professionele partijen en rechters is het van belang om naar elkaar toe duidelijk te maken wat men van elkaar verwacht. Hierdoor kan men gericht naar een oplossing toewerken. Voorts stellen sommigen dat rechters, mede in het licht van begrijpelijkheid van en vertrouwen in de rechtspraak, er verstandig aan doen om zowel in hun vonnissen als daarbuiten meer met hun omgeving in discussie te gaan. De rechterlijke macht kampt met een koppig gebrek aan openheid; zij dient open te staan voor signalen uit de samenleving, aldus Theo de Roos.¹⁴⁶

Communicatieve en sociale vaardigheden zijn belangrijke instrumenten waarmee het element bejegening en informatieverschaffing door de rechter kan worden vormgegeven. Het zijn essentiële onderdelen van het werk van de rechter. Binnen het opleidingsprogramma van de rechter dient hiervoor dan ook voldoende aandacht te zijn teneinde ook deze vaardigheden te kunnen trainen.

LEESBAARHEID EN BEGRIJPELIJKHEID VAN VONNISSEN¹⁴⁷

Het vereiste van openbaarheid van rechtspleging en rechtspraak¹⁴⁸ vraagt om begrijpelijke rechterlijke beslissingen. Ontoegankelijk taalgebruik in rechterlijke uitspraken is met name vanuit het klantperspectief onwenselijk.¹⁴⁹ Vonnissen, rechterlijke uitspraken moeten begrijpbaar zijn voor alle betrokkenen: partijen, gedaagde, slachtoffer, verweerder, advocatuur maar ook de relatieve buitenstaander en de maatschappij als geheel. Wagenaar stelde vast dat zelfs hoogopgeleiden grote moeite hebben met het juridische taalgebruik. Er lijkt volgens hem behoefte te bestaan aan een veel duidelijker voorlichting over eenvoudige begrippen uit het strafrecht, waarmee iedere burger te maken krijgt.¹⁵⁰

Op www.rechtspraak.nl is een begrippenlijst te raadplegen waarin naast begrippen uit het strafrecht ook begrippen die binnen andere rechtsgebieden worden gebruikt zijn te vinden.¹⁵¹ Deze lijst geeft in ieder geval uitleg over de meest voorkomende begrippen in het recht en de rechtspraak. In het licht van voorlichting over eenvoudige begrippen waarover Wagenaar spreekt voldoet deze lijst hier mijns inziens in grote lijnen aan.

Uit onderzoek blijkt dat herschrijving (straf)vonnissen leesbaarder en daarmee begrijpelijker en toegankelijker maakt. Het omzetten van vonnissen in begrijpelij-

¹⁴⁶ Van Delft 2006. Zie ook Zwart 2006, p. 108-110.

¹⁴⁷ Een actueel thema. Op 13 mei 2009 kwamen ruim 150 rechters, raadsheren en andere medewerkers uit de gerechten bijeen bij de Raad voor de themadag 'De taal meester' om van gedachten te wisselen over schriftelijk taalgebruik binnen de rechtspraak. Westfa 2009, p. 244-246.

¹⁴⁸ Zie over openbaarheid ook hoofdstuk 5, paragraaf 5.2.5.

¹⁴⁹ Het klantwaarderingsonderzoek uit de periode 2005-2007 laat zien dat 82% van de rechtzoekende burgers tevreden is over de begrijpelijkheid van wat besproken is, 60% is tevreden over de begrijpelijkheid van de beslissing. Klantwaarderingsonderzoeken onder gerechten 2008, p. 28-29.

¹⁵⁰ Wagenaar 2008, p. 57.

¹⁵¹ Bij het samenstellen van deze lijst stonden bruikbaarheid, toegankelijkheid en overzichtelijkheid voorop, aldus de samenstellers. Zie <http://www.rechtspraak.nl/Wat+is+rechtspraak/Begrippenlijst+van+A+tot+Z.htm>

ker taal is volgens de onderzoekers redelijk eenvoudig zonder dat dit de juridische adequaatheid van het vonnis hoeft aan te tasten.¹⁵² Nolta geeft aan wat de mogelijkheden tot herschrijving zijn en ontwierp hier zelfs richtlijnen voor.¹⁵³ Vanuit het perspectief van klantgerichtheid is het begrijpelijker en daarmee toegankelijker maken van rechterlijke uitspraken van belang voor rechtzoekenden. De focus in de literatuur en onderzoeken dienaangaande richt zich daarbij grotendeels op het strafrecht. Ik meen dat leesbaarheid en begrijpelijkheid binnen de andere rechtsgebieden overeenkomstige aandacht verdient.

7.4.3 *Intervisie als instrument*

Op verzoek van de Raad heeft Prisma in de periode 2002-2003 intervisie in de gerechten geïntroduceerd en vormgegeven. Intervisie is een vorm van overleg tussen collega's die hetzelfde werk doen maar niet direct samenwerken, zoals rechters. Intervisie maakt het rechterlijk functioneren bespreekbaar en draagt bij aan een meer open cultuur binnen de rechterlijke professie. Voor de individuele rechter is het een nuttig instrument om zijn functioneren te evalueren en waar nodig te verbeteren. Het gaat daarbij vooral om de bejegening van de rechter ter zitting, maar ook om zijn functioneren in de organisatie. Centraal staan dus gedragsaspecten, de manier waarop het werk wordt uitgevoerd, het ambt wordt uitgeoefend en niet de juridisch inhoudelijke aspecten van de zitting. Die komen aan de orde in het raadkamer-, werk- of jurisprudentieoverleg.¹⁵⁴ Het gaat met name om aspecten die zittingsgerelateerd zijn, onder andere de zittingshouding van de rechter, de ruimte die procespartijen krijgen en de duur van de zitting.

In 2003 is een 'Protocol Intervisie' opgesteld waarin normen en richtlijnen voor de invoering en uitvoering van intervisie zijn neergelegd.¹⁵⁵ Dit protocol wordt door de gerechten als startdocument en leidraad gebruikt bij de vormgeving van intervisie. Op deze wijze kan de intervisie door de gerechten zelf worden gecontinueerd. Ondanks de wat aarzelende start – er bleek nogal wat onbekendheid en koudwatervrees bij de gerechten te bestaan met betrekking tot intervisie – getuigen de jaarverslagen van de gerechten van een grootschalige invoering van dit instrument binnen de gerechten. Naast het analyseren en evalueren van de zittingsvaardigheden van rechters om uiteindelijk te komen tot een betere klantbejegening beoogt intervisie de professionaliteit van rechters verder te verhogen. Volgens de visitatiecommissie Gerechten is intervisie weliswaar gerechtsbreed opgepakt, maar nemen (nog) niet alle rechters deel aan intervisie. Tevens constateerde de commissie dat er binnen de gerechten nog geen sprake is van een cultuur waarin men zich vrij voelt elkaar feedback te geven op de zittingsvaardigheden van rechters. Om

¹⁵² Malsch, De Poot, Verkuylen en Wolters 2004, p. 1112-1117.

¹⁵³ Nolta 1997.

¹⁵⁴ Kuster en De Geus 2003, p. 315-318 en *Tussenbalans Intervisieproject 2002-2003*, Prisma, Amersfoort mei 2004.

¹⁵⁵ *Novum*, nr. 3, april 2003.

instrumenten zoals intervisie effectief te laten zijn is het een voorwaarde dat deelnemers zich vrij voelen feedback te geven, aldus de visitatiecommissie.¹⁵⁶

7.4.4 *Processuele toegankelijkheid in termen van klantgerichtheid*¹⁵⁷

In hoofdstuk 5 is processuele toegankelijkheid binnen het rechtsstatelijk perspectief in termen van ‘Access to Justice’ als element van juridische kwaliteit aangemerkt (zie hiervoor paragraaf 5.2.4 en 5.2.4.1). Daarbij is uiteengezet dat het procesrecht de vormgeving van de juridische structuren en systemen omvat. Deze structuren moeten, niet alleen vanuit het rechtsstatelijk perspectief maar ook vanuit het klantgericht perspectief bezien, helder en duidelijk zijn voor justitiabelen. Het stelsel dient ook op een zodanige wijze te zijn ingericht dat het voor eenieder duidelijk en kenbaar is. Daarbij hoort bijvoorbeeld ook het verstrekken van informatie over de procedurele gang van zaken.¹⁵⁸ Het digitale dossier kan hier in de toekomst als instrument dienen; partijen kunnen dan meer in detail de voortgang van hun zaak volgen.¹⁵⁹

De processuele toegankelijkheid kan tevens verder worden vormgegeven door middel van differentiatie, verbetering en vereenvoudiging van de procedures. Ook het kabinet acht het zoveel mogelijk aanbieden van laagdrempelige (in de vorm van lage griffiekosten en geen verplichte procesvertegenwoordiging) en eenvoudige procedures van groot belang voor de toegankelijkheid.¹⁶⁰

De rechter bezit een bepaalde mate van processuele vrijheid; deze rechterlijke vrijheid dient echter voorspelbaar en niet willekeurig te worden toegepast. Wat betreft het verloop van de procedure hebben partijen er, op grond van het rechtszekerheidsbeginsel, recht op te weten wat zij van de rechter kunnen verwachten. De procedure moet voor hen voorspelbaar zijn zodat zij hun handelen daarop kunnen afstemmen; partijen zijn uiteraard zelf ook (mede) verantwoordelijk voor een goed procesverloop.

7.4.5 *Snelheid*

In 1808 schrijft Van der Linden in zijn memorie bij het Vierde Boek van zijn ontwerp BW dat processen veel te lang duren en ze de twistende partijen te veel geld kosten.¹⁶¹ Ook toen waren te lange (civiele) procedures al geruime tijd een gebrui-

¹⁵⁶ *Rapport Visitatie Gerechten* 2006, p. 28-29 en p. 63.

¹⁵⁷ Albers 2000, p. 75-78.

¹⁵⁸ 70% van de rechtzoekende burgers is tevreden over de toelichting van de rechter op de procedure, Klantwaarderingsonderzoeken onder gerechten 2008, p.28. Met andere woorden ruim een kwart van de rechtzoekende burgers is niet helemaal of helemaal niet tevreden over de informatie; dat is toch veel voor een organisatie die zegt een dienstverlenende organisatie te zijn.

¹⁵⁹ Vgl. Hangelbroek 2008, p. 24-27.

¹⁶⁰ Kabinetsstandpunt evaluatie Modernisering rechterlijke organisatie 2007, p. 12.

¹⁶¹ Van der Linden 1967, p. 299.

kelijke klacht. Het instrument dat Van der Linden daarvoor ontwikkelde, resulteerde in artikel 4 van titel 1 van zijn Vierde Boek:

‘De eerste pligt van alle Regters is, om zoo dra eenige zaak ter hunner kennis gebragt wordt, de Vrede-Regter van Partijen te zijn, dat is, alle hunne pogingen aantewenden, ten einde het gerezen geschil door een minnelijk vergelijk vereffend worde, en den weg tot de Justitie niet eerder te openen dan na dat die pogingen vruchteloos zijn afgehoopen.’

In het licht van dienstverlening is het zaak om tot een snelle en goede oplossing van het geschil te komen. De rechter is bij het kunnen realiseren van een snelle procedure deels afhankelijk van externe factoren zoals bijvoorbeeld de werkwijze van het OM en de advocatuur. Brenninkmeijer merkte hier ooit eens over op: ‘(...) Dat het belang van advocaten niet primair ligt bij voortvarend procederen.’¹⁶² Waarmee gezegd is dat zij de snelheid van de procedure op negatieve wijze kunnen beïnvloeden. Ook de lange wachttijden op zittingsdagen zijn veelal het gevolg van factoren waar de rechter niet of nauwelijks invloed op heeft zoals bijvoorbeeld het te laat arriveren van verdachten in strafzaken en getuigen die niet komen opdagen.

Uit klantwaarderingsonderzoeken blijkt dat de planning van zittingen en de tijd die voor een zaak is uitgetrokken een blijvend aandachtspunt is. Slechts 25% van de justitiabelen is tevreden over de wachttijd voor het begin van hun zaak. Veel rechtzoekende burgers maar ook professionele partners geven aan dat er te weinig tijd voor de behandeling van hun zaak is.¹⁶³

7.4.6 Bevindingen

Op microniveau zijn de procespartijen in casu de belangrijkste klant en is de individuele rechter de professionele dienstverlener. Op dit niveau kan de rechter maatwerk leveren. De rol van de rechter en zijn taakopvatting zijn van invloed op de mate waarin er sprake is van een individuele, klantgerichte aanpak. Ook de verschillende vormen van rechtspleging en het differentiëren in de zaaksbehandeling zijn instrumenten die een klantgerichte aanpak kunnen bevorderen. Hierbij zij aangetekend dat de individuele rechter ten aanzien van deze instrumenten grotendeels afhankelijk is van de (beleids)keuzes die daarin worden gemaakt binnen de sector en het gerecht.

Net als bij de juridische en bestuurlijk-organisatorische kwaliteit gaat het binnen het klantgericht perspectief op microniveau naast de kwaliteit van de dienstverlening ook om de persoonlijke professionaliteit en deskundigheid van de individuele rechter. De elementen richten zich enerzijds op de kwaliteit van het proces van dienstverlening (processuele toegankelijkheid en snelheid in procedure) en anderzijds op de kwaliteit van de persoon van de rechter (bejegening en communicatie).

¹⁶² Brenninkmeijer 1994, p. 317-326.

¹⁶³ Klantwaarderingsonderzoeken onder gerechten 2008.

Op het microniveau zijn de elementen grotendeels te scharen onder de noemer ‘procedurele rechtvaardigheid’ waarin bejegening (respect), neutraliteit en actief luisteren centraal staan.¹⁶⁴ In dit begrip, afkomstig uit de Amerikaanse rechtspsychologie, staat centraal dat de tevredenheid over de wijze waarop een geschil is beslecht meer afhangt van de overtuiging dat er een eerlijke procedure is gevolgd (de procedurele rechtvaardigheid) dan van de uitkomst. Dat betekent bijvoorbeeld dat justitiabelen een voor hen negatieve beslissing makkelijker aanvaarden als zij het gevoel hebben dat de procedure eerlijk is geweest.¹⁶⁵

Naast een eerlijke, rechtvaardige procedure is ook de begrijpelijkheid van de procedure en de gang van zaken tijdens de zitting op dit niveau van groot belang. De rechter dient daarbij over de nodige communicatieve en sociale vaardigheden te beschikken. Ook hier gelden transparantie, duidelijkheid en openheid als elementen die bijdragen aan de begrijpelijkheid, de aanvaardbaarheid en het vertrouwen in de rechterlijke uitspraak.

Ten aanzien van de snelheid van de procedure op dit niveau kan gesteld worden dat de regie daarover niet altijd in handen van de individuele rechter ligt. Hij is daarbij afhankelijk van externe en interne factoren. Externe factoren zijn bijvoorbeeld de werkwijze van het OM en de advocatuur. Intern is de rechter afhankelijk van factoren als de inrichting van de (werk) processen en de snelheid waarmee medewerkers binnen de sector handelen. Deze factoren kunnen de snelheid van de procedure, positief dan wel negatief, beïnvloeden.

7.5 Tussenbalans

Vanuit de constatering dat de rechterlijke organisatie is te kenschetsen als een professionele, dienstverlenende organisatie is in dit hoofdstuk het maatschappelijk en klantgericht kwaliteitsperspectief aan een nadere beschouwing onderworpen. Dit perspectief laat zich vertalen naar kwaliteit van dienstverlening.

Binnen de rechtsstaat is rechtspraak door onafhankelijke en onpartijdige rechters een groot goed. Dienstverlening en klantgerichtheid binnen een rechterlijke organisatie worden begrensd door institutionele en rechtsstatelijke eisen zoals deze met name in hoofdstuk 5 zijn weergegeven. Gerichtheid – in het kader van dienstverlening – op snellere afdoening door middel van bijvoorbeeld vereenvoudigde procedures mag niet leiden tot een gebrek aan aandacht voor de rechtsbeschermende functie van het procesrecht. Het klantgericht opereren mag niet zover worden doorgevoerd dat daardoor de rechtsgelijkheid en de rechtszekerheid op het spel komen te staan.

¹⁶⁴ Thibaut en Walker 1975.

¹⁶⁵ Vgl. De Groot-van Leeuwen 2000, p. 461-463. Zie over (procedurele) rechtvaardigheid ook Van der Linden 2008.

Het is wenselijk dat het te leveren maatwerk aansluit bij de behoefte in de maatschappij. Dit levert echter een wisselende behoefte op en maatwerk bieden wordt daarmee een dynamisch begrip dat zich zal moeten richten naar gelang de behoefte in de samenleving. De mate van snelheid waarmee de rechter kan aansluiten bij veranderende verwachtingen van de klanten wordt enerzijds begrensd door rechtstatelijke eisen die aan de rechtspraak worden gesteld en anderzijds door organisatorische aspecten en werkprocessen die met rechtspraak en rechtspleging gemoeid zijn. Daarnaast is het van belang dat men zich realiseert dat bij het te leveren maatwerk de eisen en het verwachtingspatroon van rechtzoekenden en de taakopvatting van de rechter uiteen kunnen lopen.

Het macro-, meso- en microniveau kennen elk een eigen klantperspectief en ieder klantperspectief heeft eigen, specifieke eisen ten aanzien van de dienstverlening van de rechterlijke organisatie als geheel, de gerechten en de individuele rechter. De kwaliteitselementen vertonen overeenkomsten op de te onderscheiden niveaus maar worden vaak met behulp van verschillende instrumenten geoperationaliseerd. Als voorbeeld noem ik in dit verband het terugkerend kwaliteitselement toegankelijkheid. De wijze waarop dit element wordt geoperationaliseerd, is afhankelijk van het klantperspectief (zie schema 5, p. 243). Het gaat op macroniveau om de uitvoering van het (neven)-locatiebeleid; op mesoniveau gaat het om de leesbaarheid van de correspondentie van de gerechten waardoor de toegankelijkheid kan worden bevorderd en op microniveau kunnen daarvoor de instrumenten laagdrempelige, eenvoudige procedures en de begrijpelijkheid van de procedure worden gebruikt.

Een dwarsdoorsnede van de besproken elementen op de drie niveaus laat zien dat snelheid, informatieverschaffing, transparantie en toegankelijkheid van de organisatie kwaliteitselementen zijn die binnen het perspectief van klantgerichtheid en dienstverlening zowel op macro-, meso- als microniveau een rol van betekenis vervullen (zie schema 5, p. 243). Transparantie betekent ook het expliciteren van de geïnternaliseerde, professionele waarden van rechters. Deze professionele waarden zijn een vanzelfsprekendheid voor de rechter maar waar waarden door professionals geïnternaliseerd zijn, is het niet vanzelfsprekend dat het publiek dat ook kan zien. Die professionele waarden moeten zichtbaar gemaakt worden en uitgelegd, bijvoorbeeld wat betreft de toedeling van zaken, het registreren van nevenfuncties en een gedragscode voor rechters.

Klanttevredenheid is een maatstaf bij het realiseren van kwaliteit: goed is wat de klant goed vindt. De norm van de klant geldt als norm voor de kwaliteit van de dienstverlening. Hierbij zij opgemerkt dat de norm van de klant evenwel geldt binnen de grenzen van procesregelingen en reglementen, vakstandaarden, de wet en beroepsethiek die bepaalde eisen stellen aan de (totstandkoming van) producten en de dienstverlening binnen een gerecht. De klant laat zich echter bij zijn oordeel in veel gevallen niet door deze normen leiden. Ook de verwachtingen van de klanten zijn van belang: *'Satisfaction equals perception minus expectation. If the client perceives service of a certain level but expected something more (or differ-*

ent), then he or she will be dissatisfied.¹⁶⁶ Omgekeerd, als de klant meer of andere service waarneemt dan hij verwacht, stijgt de tevredenheid.

Klachtenregelingen en klantwaarderingsonderzoeken worden frequent gebruikt door de gerechten en zijn instrumenten die kunnen bijdragen aan het verbeteren van de kwaliteit van de rechtspraak en rechtspleging. Toch is enige voorzichtigheid geboden ten aanzien van dit kwaliteitsperspectief. Enige nuancering is op zijn plaats. In het hanteren van genoemde instrumenten om kwaliteit te meten, schuilt ook een gevaar voor de rechtspraak.¹⁶⁷ Om kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging, en dus ook de kwaliteit van dienstverlening, meetbaar te maken is er de noodzaak te realiseren dat kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging niet afhankelijk is van de toevallige klant van de rechter en mag dus ook niet uitsluitend afhankelijk worden gemaakt van het oordeel van die klant.

TOT SLOT

Dit hoofdstuk geeft een beschrijving en ordening van de kwaliteitselementen en instrumenten op macro-, meso- en microniveau binnen het maatschappelijk en klantgericht perspectief. De elementen en instrumenten zijn schematisch weergegeven op pagina 243. Het schema zal vervolgens in hoofdstuk 9 worden gebruikt als een van de kaders om de kwaliteitsbevorderende rol van de Raad te kunnen analyseren.

¹⁶⁶ Maister 1993.

¹⁶⁷ Wetenschappelijke Raad voor het regeringsbeleid 2002, p. 193-194.

Schema 5: Kwaliteit van dienstverlening

	Element	Instrument
MACRO	<ul style="list-style-type: none"> * snelheid * laagdrempelig/duidelijk en kenbaar * toegankelijkheid/bereikbaarheid * transparantie * voorlichting 	<ul style="list-style-type: none"> --- - procesrecht - (neven)locatiebeleid - informatieverschaffing/internet - gebruik van ICT - procesregelingen - internet/brochures
MESO	<ul style="list-style-type: none"> * klantgerichtheid * informatieverschaffing en externe communicatie * openheid, transparante organisatie * snelheid/wachttijden * bereikbaarheid/fysieke toegankelijkheid * toegankelijkheid 	<ul style="list-style-type: none"> - klantwaarderingsonderzoek - interne klachtenregeling - persvoorlichting - jaarverslag - gebruik van ICT - interne klachtenregeling - landelijke procesregelingen - registratie nevenfuncties - gedragscode - termijnen/procesbewaking --- - leesbaarheid correspondentie
MICRO	<p>persoon</p> <ul style="list-style-type: none"> * bejegening * informatie en communicatie <p>procedure</p> <ul style="list-style-type: none"> * processuele toegankelijkheid * snelheid/in procedure 	<ul style="list-style-type: none"> - interview - communicatieve en sociale vaardigheden/opleiding - taalgebruik - vereenvoudiging van procedures - begrijpelijkheid van de procedure - werkprocessen/planning

Slotopmerkingen Deel II

In Deel II van dit onderzoek stond het conceptualiseren van het begrip kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging centraal. Met behulp van het conceptueel-theoretisch model, zoals geschetst in hoofdstuk 1, paragraaf 1.4, is hieraan invulling gegeven. Naast een kader voor het kunnen formuleren van een concept van het begrip kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging vormt het analysemodel de kern van waaruit – in het verlengde van de gevonden elementen – in deel II tevens is onderzocht op welke manier en met behulp van welke instrumenten de kwaliteitsbevordering van rechtspraak en rechtspleging vorm krijgt en vorm heeft gekregen.

DRIE ‘WERELDEN’ VAN KWALITEIT

In hoofdstuk 4 sprak ik over ‘drie werelden van kwaliteit’. Voor het begrip kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging zijn drie perspectieven relevant. De hoofdstukken 5, 6 en 7 laten zien dat de te onderscheiden en geschetste kwaliteitsperspectieven als het ware elk hun eigen rationaliteit hebben.¹ Elk perspectief spreekt een eigen taal, hanteert een eigen jargon passend binnen dat specifieke perspectief. De perspectieven hebben eigen uitgangspunten, waarden en beginselen. Elk perspectief ontwikkelt een eigen strategie en visie en formuleert eigen beleidsdoelen. De perspectieven representeren aldus drie werelden van kwaliteit; de juridische, de bestuurlijk-organisatorische en de maatschappelijke wereld.

Aan de kwaliteitsperspectieven worden steeds en tegelijkertijd uiteenlopende eisen in de zin van kwaliteitselementen gesteld. Wat in het ene perspectief rationeel is, heeft in veel gevallen slechts marginaal of geen raakvlakken met wat in een ander perspectief rationeel is. Binnen het rechtsstatelijk perspectief is onafhankelijkheid bijvoorbeeld een wezenlijk element. Onafhankelijkheid speelt evenwel geen rol van betekenis binnen het organisatiekundig perspectief. Maar beleid gericht op het bevorderen van de bestuurlijk-organisatorische kwaliteit mag er idealiter niet toe leiden dat het element onafhankelijkheid als element van juridische kwaliteit daardoor negatief wordt beïnvloed. De perspectieven ook wel te verstaan als rationaliteiten hebben elk een eigen domein en andere, vaak tegengestelde belangen. Bij juridische kwaliteit staat voor de individuele professional het belang van het product, de rechterlijke uitspraak voorop. Daartegenover is bij bestuurlijk-organisatorische kwaliteit het streven naar efficiënte processen en doelmatigheid als doelstelling van belang voor de manager. Binnen de afzonderlijke domeinen staat de eigen rationaliteit centraal en wil men steeds de eigen rationaliteit maximaliseren. Het streven naar het maximaliseren van de eigen rationaliteit brengt een zekere spanning teweeg ten aanzien van de andere rationaliteiten, kan wellicht in een aantal gevallen ten koste gaan van de andere rationaliteiten en wordt daar in een aantal gevallen door begrensd. Rechtsstatelijke eisen kunnen bijvoorbeeld het maximaliseren van overlegstructuren tussen rechters onderling en delegatiepatronen

¹ Ik maak hier een verbinding met de oratie van Snellen (1987).

tussen rechters en gerechtsambtenaren – van belang voor de efficiency van (werk)processen binnen de organisatie – begrenzen dan wel beperken. Evenzo beperken elementen uit het rechtsstatelijk perspectief de ‘volle werking’ van het klantgericht perspectief. Klantgerichtheid mag bijvoorbeeld niet leiden tot rechtsongelijkheid of een verminderde aandacht voor de rechtsbeschermende functie van het procesrecht.

ELEMENTEN VAN KWALITEIT

Ten aanzien van de kwaliteitselementen kan vastgesteld worden dat deze niet steeds scherp zijn af te grenzen binnen één bepaald perspectief; het zijn dus geen gesloten stelsels van elementen. Een aantal elementen manifesteert zich binnen meerdere perspectieven en speelt ook op meerdere niveaus een rol. Uit het analysemodel blijkt bijvoorbeeld dat het element snelheid zowel een rol speelt bij de juridische kwaliteit, de bestuurlijk-organisatorische kwaliteit als de kwaliteit van dienstverlening (zie schema 2 op p. 91). Vanuit de perspectieven geredeneerd laat zich de ‘urgentie’, de noodzakelijkheid en de afdwingbaarheid van het element snelheid binnen het ene perspectief eerder of indringender gevoelen dan binnen het andere perspectief. Daarnaast is snelheid een terugkerend element op alle drie de niveaus. De wijze waarop de elementen binnen de perspectieven en de niveaus worden geoperationaliseerd, zal echter kunnen verschillen (vergelijk hiervoor schema 3, 4 en 5 op resp. p. 145, 208 en 243). Ook het rechtsstatelijk element onafhankelijkheid is bijvoorbeeld zowel op macro-, meso-, als microniveau een terugkerend kwaliteitselement. De wijze waarop het element onafhankelijkheid wordt geoperationaliseerd verschilt echter per niveau.

Zijn de meest benoemde en vaak terugkerende elementen ook te kwalificeren als ‘bodemcriteria’? Het element snelheid bijvoorbeeld is een steeds terugkerend element op alle niveaus en binnen alle perspectieven. Dient daaruit te worden geconcludeerd dat als niet aan de (kwaliteits)eis van snelheid wordt voldaan er ook geen sprake is van kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging? Mijns inziens ligt het toch iets genuanceerder en hebben we te maken met ondeelbare elementen van kwaliteit.

INSTRUMENTEN VOOR KWALITEIT

Er is sprake van een kruisbestuiving ten aanzien van kwaliteitsbevorderende instrumenten tussen het juridisch, het dienstverlenend en het bestuurlijk-organisatorisch perspectief. Een aantal instrumenten bedoeld ter bevordering van een bepaald kwaliteitsperspectief heeft een positieve invloed op en bevordert daarmee als neveneffect ook elementen uit andere perspectieven. Ervaringen met intervisie kunnen bijvoorbeeld ook hun invloed hebben op het opleidings- en personeelsbeleid van een gerecht (gesprekstechnieken, zittingsvaardigheden) en kunnen bijdragen aan de deskundigheidsbevordering van de individuele rechter. Zo raken instrumenten vanuit het juridisch perspectief en het dienstverlenend perspectief ook aan het bestuurlijk-organisatorisch perspectief.

TOT SLOT

Hoewel in het voorgaande is vastgesteld dat de perspectieven aangeduid kunnen worden als verschillende rationaliteiten met eigen (beleids)doelen, principes, eisen en waarden constateer ik tegelijkertijd dat de perspectieven op kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging niet los van elkaar staan. De perspectieven zijn in zekere zin aan elkaar gerelateerd en kunnen elkaar wederzijds beïnvloeden.

In hoofdstuk 10 zal nader worden ingegaan op de conclusies van deel II en de te constateren tegenstellingen en mogelijke spanningsvelden tussen de kwaliteitsperspectieven zoals deze in de hoofdstukken 5, 6 en 7 zijn geconceptualiseerd.

Deel III

De Raad voor de rechtspraak en kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging

De Raad voor de rechtspraak en kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging

Inleiding

In deel II van dit onderzoek is een analysemodel annex toetsingskader ontwikkeld waarmee het begrip kwaliteit in de context van rechtspraak en rechtspleging is geconceptualiseerd en geoperationaliseerd. In dit derde deel staat de Raad voor de rechtspraak en zijn kwaliteitsbevorderende rol ten aanzien van rechtspraak en rechtspleging centraal.

Vragen die in dit verband aan de orde zullen komen zijn onder andere: welke rol(len) heeft de Raad en hoe kan en/of moet de Raad deze vervullen daar waar het gaat om de bevordering van de kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging? Heeft de Raad voldoende en de juiste (wettelijke) bevoegdheden om die rol(len) op een adequate manier te kunnen realiseren? Speelt de positionering van de Raad in deze een rol? Is het welslagen van die kwaliteitsbevorderende rol van de Raad (mede) afhankelijk van bijvoorbeeld een coöperatieve opstelling vanuit met name het ministerie van Justitie en de gerechtshoven?

WERKWIJZE

Zoals eerder al is gesteld, speelt deel II een belangrijke rol bij de onderzoeksvraag naar de kwaliteitsbevorderende rol van de Raad. De functie van deel II is tweeledig. Enerzijds is met behulp van een analysemodel het begrip kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging geconceptualiseerd. Anderzijds staat deel II ten dienste van de vragen die in deel III zullen worden onderzocht; het analysemodel fungeert daarbij als toetsingskader. Het belang van deel II ligt aldus in het aanreiken van een analysemodel annex toetsingskader waarmee de kwaliteitsbevorderende rol van de Raad en de bijdrage die de Raad kan leveren aan het realiseren en optimaliseren van de betreffende kwaliteitselementen en instrumenten in deel III kan worden onderzocht en uitgewerkt. Daarmee is het kader voor deel III grotendeels gegeven.

INDELING DEEL III

In hoofdstuk 8 staat de vierde onderzoeksvraag centraal: Waarom een Raad voor de rechtspraak? Het hoofdstuk is grotendeels beschrijvend van aard en gaat in op de redenen voor en de instelling van een Raad. Daarnaast worden de functies van de Raad en zijn taken en bevoegdheden beschreven. Tevens wordt onderzocht hoe de Raad zich verhoudt tot de andere actoren in het veld van rechtspraak en rechts-

pleging. De aandacht zal zich daarbij met name richten op de Minister van Justitie, de Hoge Raad en de gerechtsbesturen.

In hoofdstuk 9 maak ik een analyse van de taken en bevoegdheden van de Raad en de operationalisering daarvan, toegespitst op zijn kwaliteitsbevorderende rol. De vijfde onderzoeksvraag welke hieraan ten grondslag ligt luidt als volgt: Welke (wettelijke) taken en bevoegdheden heeft de Raad ter beschikking ten behoeve van kwaliteitsbevordering van rechtspraak en rechtspleging? En op welke wijze geeft de Raad invulling aan deze taken en bevoegdheden? Vanuit het normatieve kader worden taken en bevoegdheden aangereikt, zij vormen zogezegd de randvoorwaarden waarbinnen de Raad kan opereren. Voorts wordt in hoofdstuk 9 onderzocht op welke wijze en in hoeverre de Raad met de aan hem toebedeelde taken en bevoegdheden een bijdrage kan leveren aan het verhogen van de kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging. ‘Op welke wijze’ duidt op de manier waarop de Raad zijn rol(len) ten aanzien van de bevordering van de kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging heeft gedefinieerd. Uitgaande van het analysemodel (zie schema 2 op p. 91) ligt de vraag voor binnen welke perspectieven, op welk(e) niveau(s) en ten aanzien van welke elementen er een kwaliteitsbevorderende rol is weggelegd voor de Raad en op welke wijze deze door de Raad is en wordt geoperationaliiseerd. ‘In hoeverre’ houdt een zekere begrenzing in ten aanzien van andere gremia die een rol spelen bij de kwaliteitsbevordering van rechtspraak en rechtspleging. Een afbakening van verantwoordelijkheidsdomeinen tussen enerzijds de Raad en de Minister van Justitie en anderzijds tussen de Raad en de gerechtsbesturen is hierbij vereist.

De Raad voor de rechtspraak

8.1 Inleiding

Uit de hoofdvraag van dit onderzoek volgt dat de Raad voor de rechtspraak een centrale plaats inneemt. Zoals in hoofdstuk 2 naar voren komt, speelt met name het gemoderniseerde bestuur van de gerechten een rol bij het instellen van een Raad voor de rechtspraak. Dit hoofdstuk schetst in paragraaf 8.2 de aanloop naar, de redenen voor en de instelling van een Nederlandse Raad voor de rechtspraak. De wet Organisatie en bestuur gerechten¹ en met name de wet Raad voor de rechtspraak² zijn hierbij van belang. Met de inwerkingtreding van deze wetten is de Wet op de rechterlijke organisatie in 2002 ingrijpend gewijzigd. In hoeverre de voornoemde wetten en de daaruit voortkomende taken en bevoegdheden voor de Raad betekenis kunnen hebben voor de centrale vraag van dit onderzoek namelijk – op welke wijze en in hoeverre kan de Raad een bijdrage leveren aan de borging en verhoging van de kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging? – is voorwerp van studie in hoofdstuk 9 van dit onderzoek.

In paragraaf 8.3 worden kort een aantal overwegingen gemaakt met betrekking tot de vraag of er binnen de zittende magistratuur voldoende draagvlak bestaat voor de Raad. Vervolgens zal paragraaf 8.4 aandacht besteden aan de wettelijke regeling ten aanzien van de samenstelling en benoeming van de leden van de Raad. Daarnaast is het van belang om te bezien welke functies de Raad krijgt toebedeeld en met welke taken en bevoegdheden de Raad de hem toebedeelde functies kan uitoefenen. Dit wordt in paragraaf 8.5 beschreven. De wijze waarop de Raad zijn taken en bevoegdheden uiteindelijk feitelijk realiseert, laat ik in dit hoofdstuk buiten beschouwing; deze analyse vormt het hoofdbestanddeel van hoofdstuk 9. In het verlengde van paragraaf 8.5 kunnen, onder andere, de volgende vragen worden gesteld: welke consequenties heeft het instellen van de Raad voor de bevoegdheden van de Minister van Justitie en de daaruit voortvloeiende ministeriële verantwoordelijkheid ten aanzien van de (kwaliteit van) rechtspraak en rechtspleging? Op welke wijze is de relatie tussen de Raad en de gerechten (en hun gerechtsbesturen) vormgegeven in de Wet RO? Heeft de Raad ook een rol te vervullen ten aanzien van de individuele rechter? De verschillende verhoudingen tussen de Raad en andere spelers in het veld van rechtspraak en rechtspleging, zoals daar zijn: de Minister van Justitie, de Hoge Raad en de gerechten, worden in paragraaf 8.6 besproken.

¹ *Stb.* 2001, 582.

² *Stb.* 2001, 583.

Tenslotte wordt dit hoofdstuk afgerond met een aantal slotopmerkingen in paragraaf 8.7.

8.2 Waarom een Raad voor de rechtspraak in Nederland?

8.2.1 De eerste voorstellen voor een Raad voor de rechtspraak

Het voorstel van de commissie-Leemhuis om een landelijke Raad voor de rechtspraak in te stellen is niet nieuw.³ Reeds in de jaren vijftig van de vorige eeuw werd, naar aanleiding van een wetsontwerp tot wijziging van de Wet op de Rechterlijke Organisatie,⁴ de instelling van een permanent College van Advies voor de rechterlijke macht overwogen.⁵ Daarvóór was in de vergadering van de sectie raadsheren en rechters van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak ook al de wens uitgesproken '(...) dat voor alle zaken betreffende de organisatie van de rechterlijke macht in de Wet op de Rechterlijke Organisatie de instelling van een geheel, althans voor het grootste deel, uit leden van de rechterlijke macht samengesteld permanent college van advies wordt voorgeschreven'.⁶ Dit college zou een adviserende bevoegdheid krijgen ten aanzien van de selectie van toekomstige leden van de rechterlijke macht, alsmede over het benoemings- en personeelsbeleid. Over de opleiding zou het college richtlijnen kunnen ontwikkelen.

Deze eerste voorstellen struikelden over de vraag wie de leden van het college van advies zou moeten benoemen: de Hoge Raad of de Minister van Justitie. De toenmalige Minister van Justitie verzette zich tegen de voorgestelde benoeming van de leden van het college van advies door de Hoge Raad. Hij betoogde: '(...) dat wij er ons voor moeten hoeden, een situatie te scheppen waarin de rechterlijke macht als één geheel wordt gezien met een innerlijk organisatorisch verband en met interne controle tussen de verschillende geledingen, een en ander geleid vanuit de top'.⁷ Behalve op dit argument van de onwenselijkheid van hiërarchie tussen de rechtscolleges grondde de minister zijn bezwaren ook hierop dat de Hoge Raad, anders dan de regering, bij zulke benoemingen geen verantwoording aan de Staten-Generaal verschuldigd zou zijn. De afbakening van bevoegdheden en de daarmee gepaard gaande verantwoordelijkheden waren belangrijke kwesties die het voorstel uiteindelijk deden sneuvelen.

³ Maar het gaf wel de doorslaggevende impuls aan de acceptatie en de totstandkoming van de Raad voor de rechtspraak, aldus Davids en Hartkamp in hun voorwoord bij het verslag van de Hoge Raad, *Verslag 2003 en 2004 in woord, cijfer en beeld*, p. 4.

⁴ *Kamerstukken II 1954/55*, 3705, nrs. 1-2. Twee ontwerpen vormden de hoofdmoot van de voorstellen, namelijk de nieuwe structuur van het Openbaar Ministerie bij de kantongerechten en de rechtbanken en de opleiding van jonge juristen voor de rechterlijke macht.

⁵ *Kamerstukken II 1954/55*, 3705, nr. 4, p. 3.

⁶ *Kamerstukken II 1954/55*, 3705, nr. 4, p. 2.

⁷ *Handelingen II 1954/55*, p. 2907.

8.2.2 *De discussies daarna*

Na deze eerste voorloper van een Raad voor de rechtspraak, die het om de hierboven aangegeven redenen echter nooit haalde, werd er in de loop der jaren toch steeds weer gepleit voor een Raad voor de Rechterlijke Macht, zij het vanuit verschillende visies.

Eind jaren zestig werd, bij de behandeling van de justitiebegroting, een pleidooi gehouden voor een adviescollege voor benoemingen in de rechterlijke macht.⁸ Het benoemingsbeleid ten aanzien van de rechterlijke macht werd als ondoorzichtig en gesloten betiteld. Een adviserend lichaam, samengesteld niet alleen uit juristen maar ook uit vertegenwoordigers van andere lagen van de maatschappij, zou de minister dan kunnen adviseren over de aanstellingen bij de rechterlijke macht. 'De instelling van dit lichaam kan nuttig zijn, juist ook in deze tijd, waarin wordt gezegd dat de rechters een gesloten groep vormen en uit één speciaal milieu komen', aldus het Kamerlid Goudsmit.⁹ Er werd met andere woorden een duidelijke wens geuit tot democratisering van de rechterlijke macht naar samenstelling en werkwijze.

Daaropvolgend werd een commissie ingesteld,¹⁰ die de opdracht kreeg na te gaan waarom zo weinig 'buitenstaanders' zich voor de rechterlijke macht aanmelden.¹¹ Één van de oorzaken werd gevonden in de sollicitatieprocedure die voor deze categorie te veel onzekerheid bood. De commissie stelde onder meer de instelling voor van een Raad van Advies voor de Zittende Magistratuur. Deze raad zou de minister kunnen adviseren omtrent de geschiktheid van de sollicitanten. Hiermee zou de sollicitatieprocedure voor buitenstaanders aantrekkelijker gemaakt kunnen worden.¹² De commissie achtte het eveneens mogelijk dat de Raad van Advies uiteindelijk een veel bredere taak zou kunnen krijgen, met name voor wat betreft het adviseren over de loopbaan van leden van de zittende magistratuur en over andere vragen van personeelsbeleid. Benoeming van de leden zou door de regering moeten geschieden, op voordracht van de Minister van Justitie.¹³

In de memorie van toelichting op de justitiebegroting voor 1970 kondigde de toenmalige Minister van Justitie de instelling van een adviescommissie aan, waarmee ervaring kon worden opgedaan.¹⁴ Bij de schriftelijke behandeling van de herziening van de Wet op de Rechterlijke Organisatie werd in het voorlopig verslag

⁸ Naar het Franse voorbeeld van de Conseil de la Magistrature, *Handelingen II* 1967/68, p. 680.

⁹ *Handelingen II* 1967/68, p. 672.

¹⁰ Deze commissie stond onder leiding van jhr. mr. G. Witsen Elias. Zie hierover uitgebreid Giltay Veth 1970a, p. 1061-1072 en Giltay Veth 1970b, p. 1120-1131. (De opdracht aan de commissie-Bloemarts hield onder andere in te onderzoeken of en zo ja op welke punten de opleiding voor de rechterlijke macht dient te worden gewijzigd of aangevuld.)

¹¹ De term 'buitenstaander' heeft betrekking op juristen met tenminste zes jaar juridisch relevante werkervaring, die de overstap naar de rechterlijke macht willen maken.

¹² De Commissie-Witsen Elias beoogde met de instelling van een Raad van Advies dus volstrekt iets anders dan wat destijds door enkele Kamerleden was voorgesteld.

¹³ Commissie-Witsen Elias 1970, p. 11 e.v..

¹⁴ De Commissie Aantrekken Leden Rechterlijke Macht, *Kamerstukken II* 1969/70, 10 300.

op de Raad van Advies teruggekomen. Velen bepleitten onder andere het verlenen van wettelijke status aan de Raad van Advies. De minister wilde echter eerst met de ingestelde adviescommissie ervaring op doen, alvorens de raad definitief gestalte te geven.¹⁵

Vanuit de rechterlijke macht zelf was er de wens om de onafhankelijkheid van de rechter meer gestalte te geven. In 1976 stelde de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak een werkgroep in die tot taak kreeg over de onafhankelijkheid van de rechter een rapport uit te brengen.¹⁶ Naar het oordeel van de werkgroep verdiende instelling van een bij de wet geregeld adviescollege voor de rechterlijke macht overweging.¹⁷ Dit college zou samenhang aan moeten brengen tussen de verschillende overleg- en adviesprocedures op terreinen als: werving en selectie, benoeming en promotie, vorming en opleiding en voorlichting. Deze vonden tot dan toe zeer gefragmenteerd plaats. Zulk een adviserend lichaam met de opdracht tot het geven van gevraagd en zelf geïnitieerd advies aan de minister zou een bijdrage kunnen leveren aan de versterking van de identiteit van de rechterlijke macht. Ook de openheid van de rechterlijke macht jegens de samenleving zou erdoor kunnen worden gediend, aldus de werkgroep.¹⁸

Ook de Staatscommissie Herziening Rechterlijke Organisatie bepleitte in 1985 de instelling van een landelijk orgaan met taken op het gebied van werving, selectie en opleiding en adviserende bevoegdheden op het gebied van het benoemingsbeleid.¹⁹ Aanleiding tot de instelling van een Raad voor de Rechterlijke Macht vond de staatscommissie de overheersende invloed van in het bijzonder de Minister van Justitie op de benoeming en de bevordering van rechters. Deze invloed kon naar de mening van de commissie zo worden aangewend dat de onafhankelijkheid van de rechter ten opzichte van de uitvoerende macht erdoor in gevaar werd gebracht. Zij achtte het beginsel van scheiding tussen de uitvoerende en de rechterlijke macht van zo groot belang, dat zij het wenselijk achtte dat het bestuur een minder overheersende invloed op de benoeming van leden van de zittende magistratuur zou krijgen.²⁰

¹⁵ *Bijlage Handelingen II* 1970/71, nr. 10 808.

¹⁶ Deze werkgroep, onder voorzitterschap van mr. J.H. Saelman en bestaande uit leden van de rechterlijke macht, advocaten en medewerkers van het WODC, bracht in 1979 rapport uit, *De onafhankelijke rechter* 1979.

¹⁷ Het bestuur van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak vroeg vervolgens een commissie het voor en tegen van een Raad voor de Rechterlijke Macht op een rij te zetten en enkele modellen voor zo'n Raad te ontwikkelen zie: Commissie Raad voor de rechterlijke macht 1981, p. 247-262.

¹⁸ Zie *De onafhankelijke rechter* 1979, p. 27.

¹⁹ Staatscommissie Herziening Rechterlijke Organisatie 1985, p. 6-12.

²⁰ Op verzoek van en ten behoeve van de Staatscommissie Herziening Rechterlijke Organisatie schreef Langemeijer (1984) een rapport. Het verzoek ging uit naar een bundeling van hetgeen in de staatscommissie en daarbuiten ter sprake was gekomen omtrent een Raad voor de Rechterlijke Macht en naar een concretisering daarvan in een of meer modellen voor zo'n raad. De bevordering van de onafhankelijkheid van de rechter zou hierbij als richtsnoer moeten worden genomen.

De hiervoor omschreven voorstellen voor een Raad voor de rechtspraak hadden inhoudelijk voornamelijk betrekking op de *persoon* van de rechter en de bevoegdheidsverdeling ten aanzien van de benoeming en de bevordering van rechters.

8.2.3 *Redenen voor een Raad voor de rechtspraak in de 21e eeuw*

Een halve eeuw na de eerste voorstellen voor een college van advies is een dergelijk college met de titel 'Raad voor de rechtspraak' ingevoerd in de rechterlijke organisatie. Echter de taken die aan zo'n Raad kunnen worden toebedeeld zijn in de loop der tijd aan veranderingen onderhevig geweest en allengs complexer en omvangrijker geworden. Ook de intentie waarom zo'n Raad nodig werd en wordt geacht is steeds aangepast aan en in de tijd. Uit het vervolg van deze paragraaf zal blijken dat het voorstel van de commissie-Leemhuis om een landelijke Raad in te stellen niet is toegespitst op de persoon van de rechter (wat in eerdere voorstellen voorop stond) maar betrekking heeft op de rechterlijke organisatie als geheel.

Het voornemen om een Raad voor de rechtspraak in te stellen sluit aan bij ontwikkelingen elders in Europa. In Ierland, Denemarken en België zijn recent nieuwe raden voor de rechtspraak ingesteld of nog in ontwikkeling. In andere Europese landen bestaat een Raad voor de rechtspraak al langere tijd.²¹ Ik noem hier onder andere de Franse Conseil supérieur de la magistrature²², de Italiaanse Consiglio Superiore della Magistratura²³ en de Zweedse Domstolsverket.²⁴ Uit het rechtsvergelijkend onderzoek van Voermans en Albers blijkt dat de motieven voor de instelling van een Raad uiteen lopen. Eén motief tot instelling speelt echter in ieder land de belangrijkste rol namelijk het bevorderen of garanderen van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht. Voorts blijkt dat raden voor de rechtspraak ook altijd met het oog op het behoud, dan wel verbetering, van de kwaliteit van de rechtspraak zijn ingesteld.²⁵

De commissie-Leemhuis heeft met de discussie over beheer en bestuur van de rechterlijke organisatie en de invoering van integraal management bij de gerechtshoven een Raad voor de rechtspraak weer ten tonele gevoerd. De behoefte om een voorstel voor een Raad voor de rechtspraak wederom te introduceren kwam ditmaal echter voort uit de problemen die voortvloeiden uit de destijds bestaande beheers- en bestuursstructuur. (En niet meer zoals voorheen vanuit een motief om, met het oog op de onafhankelijkheid van de rechter, te adviseren ten aanzien van het benoemings- en personeelsbeleid.) Zoals in hoofdstuk 2 is uiteengezet bestond er van oudsher een duale beheers- en bestuursstructuur binnen de gerechten van de rechterlijke macht. Met de overheveling van de beheersbevoegdheden naar het

²¹ Zie voor een rechtsvergelijkend onderzoek naar de positie van raden voor de rechtspraak in landen van de Europese Unie, Voermans en Albers 1999. Zie ook Voermans 2000, p. 641-648.

²² <http://www.conseil-superieur-magistrature.fr/>

²³ <http://www.csm.it/>

²⁴ <http://www.dom.se/>

²⁵ Voermans en Albers 1999, p. 73.

bestuur van de gerechten én de invoering van het organisatieprincipe integraal management gaat de rechterlijke organisatie zelf bestuurs- en beheersverantwoordelijkheid dragen. Op deze manier wordt de rechterlijke organisatie in staat gesteld om als eenheid te opereren, waarbij ook gerechtsoverstijgende zaken als kwaliteitsbeleid, persvoorlichting en personeelsbeleid aan de orde zijn. Hier kan een landelijke raad een belangrijke, coördinerende en adviserende rol spelen ter versteviging van de rechterlijke organisatie als geheel, aldus de commissie-Leemhuis.²⁶

Met het toekennen van beheersbevoegdheden aan de besturen van de gerechten komt een Raad voor de rechtspraak in het vizier. De wenselijkheid van de instelling van een Raad werd in de memorie van toelichting met name verklaard met het argument dat de Raad een bufferfunctie zou kunnen uitoefenen. Het dragen van beheersverantwoordelijkheid impliceert dat over de uitoefening van de beheersbevoegdheid verantwoording dient te worden afgelegd door de gerechten aan de Minister van Justitie. Het probleem dat dientengevolge ontstaat, is dat de gerechten in een directe relatie tot de minister komen te staan. Om te voorkomen dat de gerechtsbesturen een rechtstreekse relatie zouden moeten onderhouden met de Minister van Justitie en om mogelijke spanningen tussen ministeriële verantwoordelijkheid en rechterlijke onafhankelijkheid te temperen, zou een landelijke Raad hierbij kunnen fungeren als “buffer” tussen de gerechten en de minister, aldus de memorie van toelichting.²⁷ Ook de commissie-Leemhuis plaatste de instelling van een Raad uitdrukkelijk in het constitutionele kader van de machtscheiding en de onafhankelijkheid van de rechter.²⁸ De Raad van State vraagt zich in zijn advies over het wetsvoorstel Wet Raad voor de rechtspraak echter af ‘(...) of niet veeleer is beoogd aan de Raad voor de rechtspraak en aan de besturen van de gerechten een zekere mate van bestuurlijke zelfstandigheid toe te kennen’.²⁹ Met andere woorden is het hoofdmotief voor de instelling van een Raad niet eerder bestuurlijk dan constitutioneel van aard?

8.3 Het draagvlak binnen de zittende magistratuur voor de veranderingen binnen de rechterlijke organisatie; in het bijzonder voor de instelling van een Raad voor de rechtspraak

Binnen de rechterlijke organisatie hebben zich veranderingen voorgedaan in de vorm van een modernisering van de rechterlijke organisatie en het instellen van een Raad voor de rechtspraak. Op welke wijze is getracht binnen de gerechten draagvlak te creëren voor deze institutionele veranderingen?

²⁶ *Rechtspraak bij de tijd* 1998, p. 28.

²⁷ *Kamerstukken II* 1999/00, 27 182, nr. 3, p. 11-15.

²⁸ *Rechtspraak bij de tijd* 1998, p. 28.

²⁹ *Kamerstukken II* 1999/00, 27 182, A, p. 2.

Aan de totstandkoming van de Contourennota is een brede consultatieronde voorafgegaan. Een groot aantal betrokkenen uit het rechterlijk veld heeft bij deze gelegenheid zijn zienswijze gegeven op de in de Contourennota voorgestelde maatregelen. Het draagvlak voor de moderniseringsoperatie onder de geconsulteerde personen en organisaties bleek groot.³⁰ De presidenten van de gerechten hebben zich collectief achter het Project Versterking Rechterlijke Organisatie (PVRO) geschaard.³¹ In het verwerven van draagvlak binnen de rechterlijke colleges spelen zij een cruciale rol. Voorts is in het PVRO een aantal projecten opgenomen dat reeds in het kader van ZM 2000 en Toekomst ZM van start was gegaan, en waarvoor reeds draagvlak bestond.³²

Hoe is in de aanloop naar de instelling van een Raad voor de rechtspraak een zo breed mogelijk draagvlak gecreëerd? De Raad van State merkt in haar advies bij het wetsvoorstel Raad voor de rechtspraak op, dat het succes van de instelling van een Raad in belangrijke mate afhankelijk zal zijn van de aanvaarding van het gezag van de Raad door de besturen van de gerechten.³³

Hoe heeft de wetgever in de Wet RO uiteindelijk invulling gegeven aan het creëren van draagvlak voor een Raad?³⁴ In een algemeen overleg over de Contourennota³⁵ werd onder andere een motie inzake een platform van rechters ten behoeve van de Raad voor de rechtspraak ingediend.³⁶ De motie verzoekt de regering, in overleg met de zittende magistratuur, de mogelijkheden te onderzoeken een platform te creëren dat de bevoegdheid krijgt de Raad te adviseren en waaraan de Raad inlichtingen dient te verschaffen. Deze motie biedt aanknopingspunten voor de wijze waarop de Raad de rechterlijke ‘achterban’ kan betrekken bij de uitoefening van zijn werkzaamheden. De uitwerking hiervan heeft uiteindelijk geresulteerd in het College van afgevaardigden.³⁷ (Hierover meer in paragraaf 8.6.3.1.)

Ook heeft de wetgever een groot deel van de aan de Raad toebedeelde taken en bevoegdheden zodanig geredigeerd dat deze in samenwerking en in overleg met de gerechten dienen te worden uitgevoerd. Op verschillende plaatsen is in de Wet RO vastgelegd dat de Raad zijn bevoegdheid moet uitoefenen in overleg met de gerechtsbesturen. Ik wijs in dit verband onder andere op de adviestaak ex artikel 95 Wet RO. Ook uit artikel 94 blijkt dat de Raad steeds in samenspraak met de gerechten te werk zal moeten gaan. Op welke wijze de Raad daaraan invulling geeft, is voorwerp van onderzoek in hoofdstuk 9.

³⁰ *Kamerstukken II* 1998/99, 26 352, nr. 5, p. 3.

³¹ *Convenant PVRO*, *Stert.* 1999, nr. 171.

³² *Kamerstukken II* 1998/99, 26 352, nr. 5, p. 5. Over PVRO, ZM 2000 en Toekomst ZM, zie hoofdstuk 1.

³³ *Kamerstukken II* 1999/00, 27 182, A, p. 7.

³⁴ Het gebrek aan draagkracht was ten tijde van het rapport van de Commissie-Leemhuis ook een punt van kritiek, nadien is het wetsvoorstel daarop aangepast. De kritiek gold met name ook de benoemingsprocedure van de leden van de Raad. Hierover meer in paragraaf 8.4.2.

³⁵ *Kamerstukken II* 1998/99, 26 352, nr. 10, p. 34–35.

³⁶ De motie-Dittrich, *Kamerstukken II* 1998/99, 26 352, nr. 9.

³⁷ Art. 90 Wet RO.

8.3.1 *De 'kwartiermakers'; een eerste aanzet*

Nog voordat de wetsvoorstellen over de organisatie en het bestuur van de gerechten en over de Raad voor de rechtspraak het Staatsblad hadden bereikt, waren de 'kwartiermakers' voor de Raad voor de rechtspraak inmiddels al benoemd. Vanaf 1 april 2001 zijn door deze groep van vijf kwartiermakers de nodige voorbereidingen getroffen met het oog op de instelling van de Raad voor de rechtspraak. (De kwartiermakers zijn tevens de beoogde leden van de Raad, zij worden van rechtswege benoemd als lid van de Raad.)³⁸

De benoeming van de eerste leden van de Raad en de rol die de kwartiermakers daarin spelen zou in belangrijke mate kunnen bijdragen aan het creëren van draagvlak binnen de gerechten. Het is met name om die reden dat de regering er destijds voor koos om het selecteren van deze eerste leden niet in de openbaarheid te laten plaatsvinden vanwege het 'afbreukrisico' dat hiermee gepaard zou gaan. De benoeming van deze kwartiermakers heeft destijds kritiek ontmoet ten aanzien van de vraag of dit vanuit een oogpunt van parlementaire democratie wel de koninklijke weg was.³⁹ Voor het invoeringstraject van de reorganisatie van de rechterlijke macht was het zeker praktisch dat die kwartiermakers al aan het werk konden. Één van de eerste activiteiten van de kwartiermakers was een tournee langs alle gerechten. De leden van de Raad wilden weten hoe in het land gedacht wordt over de taakuitoefening van en de relatie met de Raad voor de rechtspraak. Tijdens deze kennismakingsronde hoopten zij zowel rechters als medewerkers van de ondersteuning te spreken.⁴⁰

In diezelfde periode verschenen drie rapporten over de Raad voor de rechtspraak: het Visiedocument van de stuurgroep Raad voor de rechtspraak i.o., het Organisatierapport Raad voor de rechtspraak van de kwartiermakers en het Formatierapport Raad voor de rechtspraak van de kwartiermakers. De rapporten geven een beeld van de taken en de besturingsfilosofie van de Raad als nieuw orgaan. De eerste opdracht van de kwartiermakers is echter het opbouwen van een ondersteunend bureau. Geen onbelangrijke taak, aldus het organisatierapport: "Het is van groot belang welke medewerkers zullen worden aangetrokken bij het bureau. Cultuur wordt immers grotendeels gevormd door de mensen die er werken".⁴¹ Waarom die cultuur zo belangrijk is, lezen we in het rapport van de stuurgroep: "De cultuur in de samenwerking van de raad en zijn bureau met de gerechten enerzijds,

³⁸ *Kamerstukken II* 2000/01, 27 182, nr. 7, p. 3. Deze groep kwartiermakers stond onder voorzitterschap van mr. A.H. van Delden, destijds president van de rechtbank Den Haag.

³⁹ Zie o.a. advies van de Raad voor het openbaar bestuur, *NJB* 2001, p. 147-148 en Corstens 2001, p. 124-125. Ook Haak was van mening dat de kwartiermakers te vroeg benoemd waren, Van der Heijden en d'Oliveira 2001, p. 703.

⁴⁰ *Novum*, maart 2001 en juli 2001.

⁴¹ *Organisatierapport Raad voor de rechtspraak* 2001, p. 15.

en de Minister van Justitie en het ministerie anderzijds, is bepalend voor het succes van de raad. (...) Beseft moet worden dat cultuur wordt gedragen door mensen”.⁴² De Stuurgroep Raad voor de rechtspraak richtte ten tijde van het opbouwen en aantrekken van medewerkers voor het bureau van de Raad een waarschuwing aan het adres van de kwartiermakers betreffende het draagvlak van de Raad: ‘(...) Tegelijkertijd is het voor de acceptatie van de Raad noodzakelijk dat mensen vanuit het ministerie van Justitie en vanuit de gerechten worden aangetrokken.’⁴³

De discussies rondom draagvlak en gezag van de Raad zijn begrijpelijk en allerm minst bevreemdend. Eenzelfde discussie heeft zich destijds bijvoorbeeld ook in Zweden afgespeeld ten tijde van het introduceren van de Zweedse Raad voor de rechtspraak (‘Domstolsverket’). Ook de instelling van de Zweedse Raad ging met de nodige weerstand gepaard maar het Domstolsverket heeft zich in de loop van de tijd wel bewezen.⁴⁴

8.4 De samenstelling en benoeming van de Raad

8.4.1 Samenstelling en omvang van de Raad

Artikel 84 Wet RO regelt de samenstelling en omvang van de Raad. Uitgangspunt is een slagvaardige, niet te omvangrijke Raad. Dat wil zeggen een Raad bestaande uit vijf leden (waarvan de meerderheid uit rechters bestaat). Eén van die rechters bekleedt het voorzitterschap. De leden van de Raad worden voor zes jaren benoemd, met de mogelijkheid van herbenoeming voor een periode van drie jaar. Er is destijds discussie geweest over het aantal leden. Het aantal van vijf leden is toen bij amendement-Van Oven c.s. vastgelegd in de wet.⁴⁵ De commissie-Deetman is van mening dat, nu de opbouwfase van de organisatie is afgerond, het aantal leden van de Raad kan worden teruggebracht van vijf naar drie.⁴⁶ In navolging is door de Minister van Justitie een wijziging van artikel 84 Wet RO voorgesteld waarbij wordt voorzien in een keuze tussen ten minste drie en ten hoogste vijf leden waarvan het uiteindelijke aantal bij AMvB wordt vastgesteld.⁴⁷ De keuze voor vaststelling bij AMvB sluit aan bij de oorspronkelijke regeling zoals die was opgenomen in het wetsvoorstel Raad voor de rechtspraak.⁴⁸

Artikel 84, vierde lid, Wet RO regelt nadrukkelijk de benoeming van niet-rechterlijke leden. Waarom ook niet-rechterlijke leden in de Raad? Hiermee

⁴² *Onafhankelijkheid en verantwoording* 2001, p. 45–46.

⁴³ *Onafhankelijkheid en verantwoording* 2001, p. 13.

⁴⁴ Voermans en Albers 1999, p. 25 en Voermans 2000, p. 641–648.

⁴⁵ *Kamerstukken II* 2000/01, 27 182, nr. 32.

⁴⁶ *Rechtspraak is kwaliteit* 2006, p. 38.

⁴⁷ *Kamerstukken II* 2008/09, 32 021, nr. 3.

⁴⁸ *Kamerstukken II* 1999/2000, 27 182, nrs. 1–2, voorgesteld art. 2.6.1.1, tweede lid, Wet RO.

wordt de oriëntatie op de samenleving benadrukt. Gezien de zware verantwoordelijkheid die de Raad krijgt toebedeeld op het financiële en beheersmatige vlak is het van groot belang dat niet alleen in het ondersteunend bureau, maar ook in de Raad zelf voldoende financieel-economische deskundigheid aanwezig is. Door het opnemen van niet-rechterlijke leden kan een beroep worden gedaan op personen die beschikken over een geheel andere maatschappelijke ervaring en achtergrond dan doorgaans bij rechters het geval is, aldus de memorie van toelichting.⁴⁹ Deze redenering ligt tevens in de lijn van het rapport van de commissie-Leemhuis, die voorstander is van het opnemen van niet-rechters in de Raad. De bijzondere staatsrechtelijke positie van de rechtsprekende macht bergt het risico in zich dat zij minder antennes ontwikkelt voor wat zich buiten haar eigen organisatie afspeelt. Met het opnemen van 'buitenstaanders' in de Raad geeft de rechtsprekende macht het belangrijke signaal af dat zij zich openstelt voor wat zich in haar omgeving afspeelt, aldus de Commissie.⁵⁰ Witteveen is van oordeel dat de inbreng vanuit de maatschappij wel erg mager is opgevat. Hij gaf in overweging in de Raad ruimte te maken voor iemand die het consumentenperspectief op rechtspraak vertegenwoordigt.⁵¹

Het Provisioneel Beraad Rechtsprekende Macht (PBRM)⁵² achtte het opnemen van niet-rechters in het bestuur in tegenspraak met het uitgangspunt dat de Raad voor de rechtspraak de eenheid van de rechtsprekende macht als derde macht in de trias politica tot uitdrukking brengt. En dat die derde macht er aanspraak op mag maken dat alle leden van de Raad rechter zijn.⁵³ Het PBRM wijst er op dat de leden van het bestuur die geen lid zijn van de rechtsprekende macht wel invloed uit kunnen oefenen op het eigenlijke rechterlijke werk. Dit valt volgens het PBRM niet te verenigen met de rechterlijke onafhankelijkheid en met de visie dat ernst moet worden gemaakt met de gedachte dat de rechtsprekende macht als eenheid moet kunnen optreden.⁵⁴

Ook de president van en de procureur-generaal bij de Hoge Raad hebben zich uitgelaten tegen het opnemen van financieel deskundigen in de Raad. In een reac-

⁴⁹ *Kamerstukken II* 1999/2000, 27 182, nr. 3, p. 41.

⁵⁰ De PvdA-fractie pleitte zelfs voor een bredere samenstelling van de Raad waarin het maatschappelijke element nadrukkelijker zou moeten worden verzekerd. *Kamerstukken II* 2000/01, 27 182, nr. 5, p. 2.

⁵¹ Witteveen 2002, p. 795.

⁵² In het Provisioneel Beraad Rechtsprekende Macht heeft overleg plaats tussen vertegenwoordigers van de Hoge Raad en zijn Parket, de appelcolleges en de bijzondere bestuursrechtelijke colleges, de arrondissementsrechtbanken en de kantongerechten, de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak en de Orde van advocaten.

⁵³ Kritisch over het standpunt van het PBRM, Van Breda 1998, p. 664-665. Volgens Van Breda kan niet goed worden volgehouden dat een voor de samenleving zo gewichtige overheidstaak als rechtspraak, waaronder begrepen het besturen van de gerechten en dus ook van de mensen die daar werken, alleen aan rechters moet worden opgedragen. Er is meer en andere professionaliteit vereist dan de rechterlijke, vooral aan de top, aldus Van Breda.

⁵⁴ Standpunt PBRM inzake rapport Commissie Leemhuis, *Trema* 1998, p.49.

tie op het rapport van het Initiërend Beraad⁵⁵, waarin ook een voorstel voor een beheersraad wordt gedaan, stellen zij dat de suggestie om financiële deskundigen tot leden van de rechterlijke macht te benoemen met kracht verworpen dient te worden. Het zou een gevaarlijk precedent opleveren. De bijzondere positie die de rechterlijke macht geniet, wordt uitsluitend gerechtvaardigd door de omstandigheid dat zij met rechtspraak is belast, aldus de president en de procureur-generaal.⁵⁶ Bovend'Eert vindt de keuze voor twee niet-rechterlijke leden opmerkelijk, te meer nu hun rechtspositie aanmerkelijk verschilt van die van de overige drie leden.⁵⁷

8.4.2 *Benoemingsprocedure; schorsing en ontslag*

In artikel 85 Wet RO is de procedure inzake de benoeming van de leden van de Raad neergelegd. De commissie-Leemhuis stelde destijds een benoemingsprocedure voor die amper rekening hield met de noodzaak dat zo'n Raad een zo breed mogelijk draagvlak zou hebben binnen de rechterlijke organisatie. Het wetsvoorstel Raad voor de rechtspraak anticipeerde daarentegen op de adviezen ten aanzien van en de kritiek die meerdere malen was geuit op de te geringe draagkracht⁵⁸ die de voorgestelde procedure van de commissie-Leemhuis met zich zou brengen.⁵⁹

Wordt nu met de regeling in artikel 85 Wet RO voldoende draagvlak verzekerd bij de rechterlijke macht? De Raad zal tenslotte ook (vergaande) bevoegdheden mogen gaan uitoefenen over de gerechten, waarbij een hoge mate van acceptatie van het gezag van zo'n Raad bij deze gerechten een noodzakelijke voorwaarde is. Hoe ziet de regeling er uit? De Minister van Justitie stelt in overeenstemming met de Raad een lijst op van maximaal zes mogelijke kandidaten. Deze lijst wordt ter hand gesteld aan een commissie van aanbeveling die in meerderheid bestaat uit vertegenwoordigers van de gerechten (zie artikel 85, tweede lid, Wet RO). Naar het oordeel van de regering is de commissie op deze wijze evenwichtig samengesteld en zijn de relevante geledingen binnen de rechterlijke macht op een adequate wijze vertegenwoordigd.⁶⁰ De commissie stelt een aanbeveling op

⁵⁵ *Bestuur en beheer van de rechtspraak* 1996.

⁵⁶ Ten Kate en Martens 1997, p. 27-33.

⁵⁷ Bovend'Eert 2008, p. 212.

⁵⁸ Vgl. hierover onder meer Brenninkmeijer 1998, p. 389-395; De Werd 1998, p. 3-7 en Ingelse 1998, p. 11-17.

⁵⁹ De commissie-Leemhuis stelt voor de leden van de Raad te benoemen op voordracht van de minister na aanbevelingen van de presidentsvergaderingen en de 'ondernemingsraad voor gerechtsoverstijgende vraagstukken'. Hiermee wordt gewaarborgd dat zowel het rechtsprekend personeel, al dan niet bekleed met een managementfunctie op lokaal niveau, als het ondersteunend personeel een stem hebben in de benoemingsprocedure. Door de rechterlijke organisatie een recht van aanbeveling toe te kennen, wordt gewaarborgd dat het gezag van de Raad toch voldoende in de rechterlijke organisatie is verankerd, aldus de commissie. Dit lijkt me wel wat erg mager!!

⁶⁰ *Kamerstukken II* 1999/00, 27 182, nr. 3, p. 56. Het idee om de leden van de Raad door de rechtsprekende macht zelf te laten benoemen, werd door de regering verworpen. Deze gedachte doet volgens de regering te weinig recht aan de verantwoordelijkheid van de minister, terwijl

van drie personen die als basis dient voor de voordracht van de minister. De minister kan geen personen voordragen die niet op de aanbeveling van de commissie zijn vermeld. Of op deze wijze voldoende draagvlak wordt gecreëerd zal moeten blijken, het is in ieder geval een aanzienlijke verbetering ten opzichte van eerdere concepten.

De voordracht en benoeming van de leden van de Raad was in 2008 wederom onderwerp van discussie. De NVvR is in haar advies inzake het conceptwetsvoorstel Evaluatiewet modernisering rechterlijke organisatie⁶¹ kritisch ten aanzien van het kabinetsstandpunt dat het initiatief voor de voordracht en de benoeming van de leden van de Raad bij de Minister van Justitie moet blijven.⁶² Met name de benoeming van de rechtersleden behoort een zaak van de rechtspraak zelf te zijn, aldus de NVvR.⁶³ De NVvR sluit in dit verband aan bij een opinie van de Consultative Council of European Judges (CCEJ) uit 2007 over raden voor de rechtspraak. Hierin is onder meer de volgende aanbeveling opgenomen: 'Judge members should be elected by their peers, without any interference from political authorities or judicial hierarchies, through methods guaranteeing the widest representation of the judiciary; (...).'⁶⁴ De Minister van Justitie acht de destijds genoemde argumenten (zie noot 60) ten aanzien van de benoemingsprocedure van de leden van de Raad nog steeds valide.⁶⁵

In het licht van het creëren van een zo breed mogelijk draagvlak binnen de rechterlijke organisatie voor de Raad verdient de aanbeveling van de CCEJ terzake de wijze van benoeming van de leden van de Raad mijns inziens een nadere beschouwing.

SCHORSING EN ONTSLAG

Artikel 107 Wet RO regelt dat in geval van grove taakverwaarlozing de minister leden van de Raad kan voordragen voor schorsing of ontslag. Principieel gezien kan gesteld worden dat dit in strijd is met de rechterlijke onafhankelijkheid, omdat de minister aldus door directe of indirecte beïnvloeding van het rechterlijk beleid

bovendien het risico zou bestaan dat de (leden van de) Raad bij het uitoefenen van toezicht te weinig distantie zouden betrachten ten opzichte van de gerechten. *Kamerstukken II* 2000/01, 27 182, nr. 6, p. 61.

⁶¹ Dit conceptwetsvoorstel is mede naar aanleiding van de evaluatie van de modernisering van de rechterlijke organisatie (uitgevoerd door de commissie-Deetman) opgesteld om diverse wijzigingen aan te brengen in de wetgeving op het terrein van de rechterlijke organisatie. Op 27 juli 2009 heeft de Minister van Justitie het wetsvoorstel naar de Tweede Kamer gestuurd. *Kamerstukken II* 2008/09, 32 021, nr. 2.

⁶² *Kamerstukken II* 2006/07, 29 279, nr. 55. Volgens Bovend'Eert (2006, p. 107) verdient het overweging de wijze van samenstelling van de Raad aan te passen, in die zin dat de benoemingsbevoegdheid van de regering vervalt.

⁶³ <http://www.verenigingvoorrechtspraak.nl/Documents/nvvr%20advies%20evaluatiewet%20ro.pdf>

⁶⁴ Opinion no. 10 (2007) of the Consultative Council of European Judges (CCEJ) to the attention of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the Council for the Judiciary at the service of society. Aanbeveling B-c.

⁶⁵ *Kamerstukken II* 2008/09, 32 021, nr. 3, p. 25.

de grenzen overschrijdt die in een democratische rechtsstaat tegenover de rechtspreekende macht in acht genomen behoren te worden. Dit heeft veel kritiek ontmoet omdat het ontslag en de schorsing zo min of meer in handen van de minister komt te liggen.⁶⁶

Een belanghebbende kan tegen de schorsing of ontslag evenwel in beroep komen bij de Hoge Raad. De Hoge Raad kan beoordelen 'of de Kroon in redelijkheid tot het oordeel heeft kunnen komen dat sprake is van ongeschiktheid anders dan wegens ziekte, alsmede of Onze Minister bij zijn voordracht in strijd met artikel 109 Wet RO heeft gehandeld.'⁶⁷ Hiermee wordt een groot deel van de kritiek inzake de rechterlijke onafhankelijkheid ondervangen. De Hoge Raad heeft op grond van artikel 108 Wet RO het laatste woord als het gaat om de vraag of het bestreden besluit in overeenstemming is met de rechterlijke onafhankelijkheid.

8.5 Algemene positionering van de Raad

Zoals eerder is vastgesteld, maakt de oprichting van de Raad onderdeel uit van de moderniseringsoperatie binnen de rechtspraak. Als orgaan van de rechterlijke organisatie dat niet met rechtspraak is belast, neemt de Raad een centrale plaats in het vernieuwingsproces in. Parallel aan de oprichting van de Raad verloopt de invoering van integraal management bij de gerechten (zie hiervoor hoofdstuk 2). De Raad heeft als centrale opdracht te bevorderen dat de gerechten hun rechtspreekende taak goed kunnen vervullen. In dat kader heeft de Wet RO een aantal taken toebedacht aan de Raad (zie hierover paragraaf 8.5.3).

De vormgeving en inrichting van de Nederlandse Raad komt sterk overeen met een raad naar Noord-Europees model. Het gaat in dit model om een raad die vrij vergaande bevoegdheden kent op het terrein van het bestuur en beheer van gerechten en waaraan een belangrijke rol is toebedeeld bij de budgettering van gerechten. Het Zuid-Europees model kent daarentegen een raad die slechts een primaire functie vervult bij de waarborging van de rechterlijke onafhankelijkheid. Een raad naar Zuid-Europees model heeft een aantal taken en bevoegdheden op het terrein van (voordrachtsbevoegdheid bij) de benoeming van rechters, bevordering en plaatsing van rechters en tuchtrechtelijke bevoegdheden.⁶⁸

8.5.1 Karakter van de Raad

De instelling van de Raad krijgt met name gestalte in Afdeling 6 van de Wet RO en staat in het teken van de nieuwe organisatie van de gerechten. *De Raad is er voor*

⁶⁶ Zie o.a. Van der Heijden en d'Oliveira 2001, p. 703-704.

⁶⁷ Ingebracht bij amendement van Van Oven/Vos, *Kamerstukken II* 2000/01, 27 182, nr. 38.

⁶⁸ Voor een uitgebreide vergelijking tussen het Noord- en Zuid-Europees model van raden voor de rechtspraak zie Voermans en Albers 1999, p. 11-14.

de gerechten en niet andersom (mijn curs., *WR*), aldus de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Raad voor de rechtspraak.⁶⁹ De Raad zal daarom ook een belangrijke bijdrage gaan leveren aan de landelijke coördinatie binnen de rechterlijke organisatie. De taken en bevoegdheden van de Raad zullen dientengevolge moeten worden bepaald door de toegevoegde waarde die de Raad zal kunnen hebben ten opzichte van de taken en bevoegdheden die in het kader van de modernisering aan de besturen van de gerechten worden toebedeeld, aldus de memorie van toelichting.⁷⁰ De Raad kan niet solistisch opereren maar zal steeds in samenwerking en in goed overleg met de gerechten te werk dienen te gaan, zo volgt uit de toelichting.⁷¹ De aldus geschetste relatie tussen de Raad en de gerechten is verankerd in de Wet RO. In de artikelen 95 en 98 Wet RO wordt bijvoorbeeld expliciet bepaald dat de Raad bij de uitoefening van bepaalde taken of bevoegdheden (resp. zijn adviesaanpak en het vaststellen van het begrotingsvoorstel en de meerjarenraming), moet overleggen met de gerechten. Deze samenwerking is door de Raad op de volgende wijze verwoord in de Agenda van de rechtspraak 2005-2008:

Bij het besturingsconcept van de Rechtspraak gaat het om het samenspel van Raad, gerechten en sectoren. Belangrijk vraagstuk is wat per gerecht en wat gemeenschappelijk wordt georganiseerd. Gemeenschappelijkheid wordt gecreëerd door de Raad, de Presidentenvergadering, het Directeurenberaad en op het niveau van de sectoren door de landelijke overleggen van sectorvoorzitters.⁷²

8.5.2 Functie van de Raad

De Raad heeft in algemene zin een tweeledige functie. Een bestuurlijk georiënteerde functie in de zin van coördinatie en advisering, waarbij de Raad taken op het terrein van het bestuur van de gerechten verricht. Daarnaast verricht de Raad een aantal beheerstaken, die voorheen bij de Minister van Justitie berustten. De Raad vervult daarmee tevens een waarborgfunctie tussen gerechten en de minister wat de verantwoording over het beheer van de gerechten betreft.⁷³ Met deze staatsrechtelijk georiënteerde (buffer)functie wordt een rechtstreekse verantwoording door rechterlijke colleges aan de Minister van Justitie en een daarmee gemoeide rechtstreekse sturingsrelatie vermeden.

De belangrijkste taak op het gebied van het beheer is de overwegende rol die de Raad speelt in de begrotingsprocedure. De Raad stelt op basis van de begrotingsvoorstellen van de afzonderlijke gerechten jaarlijks een ontwerpbegroting op ten behoeve van de rechterlijke macht (artikel 98 Wet RO). Uiteindelijk stelt de

⁶⁹ *Kamerstukken II* 1999/00, 27 182, nr. 3, p. 16. Op welke wijze de Raad hier uitvoering aan geeft, zal in de praktijk moeten blijken. Zie hiervoor hoofdstuk 9.

⁷⁰ *Kamerstukken II* 1999/00, 27 182, nr. 3, p. 16.

⁷¹ *Kamerstukken II* 1999/00, 27 182, nr. 3, p. 24.

⁷² *Agenda van de rechtspraak 2005-2008*, p. 24.

⁷³ *Kamerstukken II* 1998/99, 26 352, nr. 2, p. 14.

wetgever, zoals te doen gebruikelijk, de begroting vast. Tenslotte is de Raad belast met de verdeling van de middelen over de gerechten en controleert hen op de juiste besteding ervan.⁷⁴ Hierdoor ontstaat een directe (en wellicht ook een gevoelige) sturingsrelatie ten aanzien van de afzonderlijke gerechten.

De Raad beperkt zich dus niet tot advisering bij de vaststelling en verdeling van het budget, maar is belast met het algemene bestuur en beheer van de rechtspraak. Dit gaat aanzienlijk verder dan alle voornoemde voorstellen en modellen uit de verschillende werkgroepen, zoals geschetst in paragraaf 8.2.

8.5.3 *Taken en bevoegdheden van de Raad*⁷⁵

De commissie-Leemhuis stelt in haar rapport dat de Raad een echt bestuur van de rechterlijke organisatie als geheel moet zijn en geen coördinatieorgaan of onderhandelingsforum. De Raad functioneert naar buiten toe als aanspreekpunt voor de rechtspraak.⁷⁶ De Raad zal naar binnen toe dan ook over de nodige bevoegdheden – en misschien nog wel belangrijker, over het nodige draagvlak – moeten beschikken, aldus de commissie.⁷⁷

Hoe heeft de wetgever die taken en bevoegdheden in de wet RO vormgegeven? In de Contourennota is aangegeven dat de in te stellen Raad zal worden belast met beheersmatige, adviserende en coördinerende taken ten aanzien van rechtspraak en rechterlijke samenwerking.⁷⁸ De commissie-Leemhuis oordeelde dat er behoefte is ontstaan aan:

‘ (...) bepaalde overkoepelende structuren, waarin gemeenschappelijke beleidsvragen en beheersvragen kunnen worden onderzocht en zo nodig “bindend” (...) kunnen worden beslist. Hier gaat het om vragen die typisch behoren tot de verantwoordelijkheid van de rechtsprekende macht.’⁷⁹

De regering stelde echter dat erop moet worden toegezien dat de individuele rechter zijn onafhankelijke positie bij de rechtsprekende taak blijft behouden, ook ten opzichte van de Raad. Volgens de regering past het niet in deze visie dat de Raad bindende richtlijnen of beleidsregels vaststelt,⁸⁰ omdat deze een spanning opleveren

⁷⁴ Zie hoofdstuk 4 ‘Bijdragetoekenning door de Raad aan de gerechten’ van het Besluit financiering rechtspraak 2005, *Sib.* 2005, 55.

⁷⁵ Deze paragraaf geeft een algemene beschrijving van de taken en bevoegdheden van de Raad. In hoofdstuk 9 worden de taken en bevoegdheden beschreven in de context van en toegespitst op de kwaliteit(sbevordering) van rechtspraak en rechtspleging.

⁷⁶ W.E. Haak, de president van de Hoge Raad, spreekt zelfs over het gezicht van de rechtsprekende macht, *Novum*, maart 2001.

⁷⁷ Over het creëren van draagvlak voor de Raad zie paragraaf 8.3.

⁷⁸ *Kamerstukken II* 1998/99, 26 352, nr. 2, p. 8.

⁷⁹ *Rechtspraak bij de tijd* 1998, p. 29.

⁸⁰ Het gegeven dat de Raad bindende richtlijnen of beleidsregels zou kunnen vaststellen, ontmoette veel kritiek. De Winter (1998, p. 658–660) sprak in dat verband over de Raad als een staatsrechtelijk wangedrocht.

met die onafhankelijke positie en deze aan de taak van de wetgever raakt.⁸¹ In vergelijking met hetgeen de commissie-Leemhuis voor ogen stond, zijn de taken en bevoegdheden van de Raad in de wettelijke regeling, met name door de visie van de regering in de Contourennota, afgezwakt dan wel ingeperkt.

De gerechten zijn primair verantwoordelijk voor het bestuur en beheer van het eigen gerecht (zie hiervoor hoofdstuk 2). De verantwoordelijkheid van de Raad voor de ontwikkeling van beleid ten aanzien van het bestuur en beheer van de rechtspraak begint daar waar het gaat om aangelegenheden die de gerechten overstijgen, je zou kunnen zeggen op macroniveau (het niveau van de rechterlijke organisatie als geheel). Daarnaast heeft de Raad de taak om toezicht uit te oefenen op de rechtmatigheid, doelmatigheid en kwaliteit van het bestuur en het beheer van de afzonderlijke gerechten, het mesoniveau.

In het vervolg van deze paragraaf wordt een aantal taken en bevoegdheden van de Raad, zoals neergelegd in de Wet RO, uiteengezet en toegelicht.

8.5.3.1 Begroting en bedrijfsvoering van de gerechten

De Raad bekleedt een centrale positie in de beheers- en bestuursstructuur van de rechterlijke organisatie.⁸² Ingevolge artikel 91 Wet RO is de Raad belast met taken op het terrein van de begroting (op grond van artikel 98 Wet RO stelt de Raad jaarlijks een begroting op voor de Raad en de gerechten gezamenlijk) en de bedrijfsvoering van de gerechten. De taken richten zich in dit verband met name op de verdeling van de budgetten onder de gerechten, het toezicht houden op de uitvoering van de begroting door de gerechten en het ondersteunen van en toezicht houden op de bedrijfsvoering van de gerechten.

Artikel 91 Wet RO geeft de Raad een ondersteunende dan wel toezichthoudende taak ten aanzien van de bedrijfsvoering bij de gerechten. De benaderingswijze van het begrip bedrijfsvoering ten tijde van de totstandkoming van het wetsvoorstel Raad voor de rechtspraak, laat zien dat het begrip een groot deel van de activiteiten inzake het functioneren van de gerechten kan betreffen. Zelfs de aard van de bemoeienis van de Raad zal per terrein sterk kunnen verschillen. De memorie van toelichting memoreerde daarbij met name de ontwikkeling van een uniform personeelsbeleid, de verhoging van de doelmatigheid van werkprocessen, de ontwikkeling van een kwaliteitsbeleid en de inzet van informatie- en communicatietechnologie. Met name terreinen waar zich nieuwe ontwikkelingen blijven voordoen behoeven een actieve rol van de Raad, aldus de memorie van toelichting.⁸³

⁸¹ *Kamerstukken II* 1998/99, 26 352, nr. 2, p. 15.

⁸² *Kamerstukken II* 1999/00, 27 182, nr. 3, p. 5 en p. 15.

⁸³ *Kamerstukken II* 1999/00, 27 182, nr. 3, p.20-21.

FINANCIERING VAN DE RECHTSPRAAK

Ingevolge artikel 97 Wet RO worden er bij algemene maatregel van bestuur regels gesteld met betrekking tot de financiering van de rechtspraak.⁸⁴ Om de Raad een zekere mate van bestuurlijke zelfstandigheid toe te kennen, achtte de Raad van State het destijds noodzakelijk om voor wat betreft de totstandkoming en wijziging van de AMvB een soortgelijke procedure op te nemen als die welke ten aanzien van de totstandkoming van de begrotingsvoorstellen is neergelegd in de artikelen 98 en 99 Wet RO. Naar het oordeel van de wetgever brengt het toekennen van beheersverantwoordelijkheid aan de rechterlijke organisatie voor de eigen bedrijfsvoering niet met zich mee dat de voorbereiding van de in artikel 97 Wet RO bedoelde AMvB geheel in handen moet worden gelegd van de Raad. De wetgever acht de inrichting van het stelsel van financiering van de rechtspraak van dermate groot belang dat zij in principe behoort tot de verantwoordelijkheid van de formele wetgever.⁸⁵ Daarmee blijft de zeggenschap deels bij de Minister van Justitie in handen. Ik deel de mening van de Raad van State dat het – met het oog op het toekennen van bestuurlijke zelfstandigheid aan de Raad – in de lijn had gelegen om de Raad het beheer over de eigen organisatie toe te vertrouwen.⁸⁶

De regels van de AMvB zijn zowel voor de vaststelling van de begroting van de rechtsprekende macht van belang, als voor de verdeling van de beschikbare middelen over de gerechten. De Raad vervult hierin een belangrijke en blijvende rol ten aanzien van de inhoud van het financieringsmodel. In de beeldvorming bij rechters leeft het idee dat het financieringssysteem (zie hiervoor hoofdstuk 6, paragraaf 6.2.1.2 en 6.2.1.3) en de wijze waarop dit door de Raad is geïmplementeerd de oorzaak is van kwaliteitsverlies en productiedruk. Rechters maken zich zorgen om de juridische kwaliteit van uitspraken als juridische beslissingen niet primair afhangen van de door de rechter gemaakte inhoudelijke afweging, maar door overwegingen die te maken hebben met de productiedruk.⁸⁷ (Meer over dit spanningsveld in hoofdstuk 9, paragraaf 9.4.2).

⁸⁴ Besluit financiering rechtspraak, *Stb.* 2002, 390 (de AMvB is gebaseerd op de Nota hoofdlijnen AMvB bekostiging, *Kamerstukken II* 2000/01, 27 182, nr. 41). In verband met de gedetailleerdheid van de regels en de regelmatig noodzakelijke aanpassingen is er destijds voor gekozen om het financieringsstelsel grotendeels bij AMvB te regelen. Omdat de regering de inrichting van het stelsel van de financiering van de rechtspraak van dermate groot belang acht dat zij in principe tot de verantwoordelijkheid van de wetgever behoort, zal bij de evaluatie van de wetten tot modernisering van de rechterlijke organisatie uitdrukkelijk worden bezien in hoeverre het mogelijk is de hoofdlijnen van het stelsel van financiering van de rechtspraak in de Wet RO neer te leggen, *Stb.* 2002, 390, p. 17. Laatstelijk gewijzigd in Besluit financiering rechtspraak 2005, *Stb.* 2005, 55.

⁸⁵ Vanwege de hoge mate van technische gedetailleerdheid die dergelijke regels kenmerkt, is er voor gekozen deze regels bij AMvB vast te stellen. De voorhangprocedure waarborgt de betrokkenheid van de Staten-Generaal, aldus de regering, *Kamerstukken II* 1999/00, 27 182, A, p. 6-7.

⁸⁶ *Kamerstukken II*, 1999/00, 27 182, A, p. 6-7.

⁸⁷ Boone e.a. 2006, p. 125.

De Raad kan aan de toekenning van het budget aan de gerechten voorschriften verbinden (artikel 29 Wet RO). De te verbinden voorschriften kunnen onder andere betrekking hebben op de in het desbetreffende jaar te realiseren zaaks aantallen (artikel 32 Besluit financiering rechtspraak 2005). Wat de consequenties zijn van het eventueel niet realiseren van de productieafspraken is vervat in de zogenaamde verrekensystematiek (zie hiervoor hoofdstuk 6, paragraaf 6.2.1.4).

Ten aanzien van de regels in het besluit is onder meer bepaald dat de Raad in zijn jaarverslag uitdrukkelijk aandacht dient te besteden aan de werking van en de wijze waarop de AMvB is toegepast (artikel 97, lid 4, Wet RO). Dit betekent, aldus de memorie van toelichting, dat er een uitdrukkelijke rol voor de Raad is om bij voortdurend na te gaan of de normering die ligt besloten in de AMvB – in het bijzonder als het gaat om de objectieve werklastmeting en de vergoeding van de gerechtskosten⁸⁸ – de kwaliteit van de taakuitvoering van de gerechten niet aantast.⁸⁹ Voorts is in dezelfde bepaling vastgelegd dat de Raad zo nodig voorstellen doet tot wijziging van de regeling.

8.5.3.2 Landelijke activiteiten met betrekking tot personeelsaangelegenheden

De taak om landelijke activiteiten op het gebied van werving, selectie, aanstelling, benoeming en opleiding van het personeel bij de gerechten te ontplooiën is eerst bij amendement van Van Oven aan artikel 91 toegevoegd.⁹⁰ In de toelichting wordt gesteld dat de Raad als gezaghebbend orgaan van de rechterlijke macht ook een taak heeft ten aanzien van landelijke activiteiten op het gebied van personeelsaangelegenheden.

WERVING, SELECTIE EN BENOEMING⁹¹

Ten tijde van de behandeling van het wetsvoorstel Wet Raad voor de rechtspraak is geopperd dat het denkbaar is dat aan de Raad ook andere bevoegdheden worden toegekend dan de bevoegdheden die in het wetsontwerp zijn geregeld. Met name op het gebied van werving en selectie, benoeming en promotie van rechterlijke ambtenaren zou dat het geval kunnen zijn.⁹² Nu de Raad onder meer tot taak heeft een modern personeelsbeleid op te zetten, vroeg Franken zich destijds af waarom de Raad geen rol zou dienen te krijgen bij het benoemen van alle rechters.⁹³ Ook Voermans heeft er destijds al voor gepleit om naast de adviserende taak van de

⁸⁸ Gerechtskosten betreft de kosten die de rechtsprekende macht maakt voor voorzieningen in verband met een zorgvuldige procesgang. Zij hebben rechtstreeks betrekking op de uitoefening van procesbevoegdheden, zoals het oproepen van getuigen, het inschakelen van tolken, het houden van een descende etc., *Kamerstukken II* 1999/00, 27 182, nr. 3, p. 29.

⁸⁹ *Kamerstukken II* 1999/00, 27 182, nr. 3, p. 30.

⁹⁰ *Kamerstukken II* 2000/01, 27 182, nr. 14.

⁹¹ Deze veelbesproken en met enige regelmaat bekritiseerde onderwerpen zijn uitvoerig belicht in hoofdstuk 6, paragraaf 6.2.2.1.

⁹² *Kamerstukken II* 2000/01, 27 182, nr. 5, p. 2.

⁹³ 'De ongrijpbare rechter', De NJB-Salon over een Raad voor de rechtspraak, *NJB* 1998, p. 662-665.

Raad bij de benoeming van bestuurders van gerechten, de Raad een rol te geven bij de benoeming van rechters.⁹⁴ Denkbaar is ook dat de Raad een rol krijgt in het benoemingenbeleid daar waar het gaat om voordracht voor belangrijke benoemingen anders dan die van leden van het gerechtshof. Vooruitlopend op hoofdstuk 9 is het, gelet op de kwaliteitsbevorderende rol van de Raad, niet ondenkbaar dat de Raad op enigerlei wijze een rol dient te hebben bij het benoemen van alle rechterlijke ambtenaren.

Op mesoniveau blijven de gerechten uiteraard verantwoordelijk voor het personeel bij de gerechten. Personeelsaangelegenheden zijn niet enkel bedoeld ter ondersteuning en uitvoering van de bedrijfsvoering van de gerechten. Als belangrijk orgaan *ten behoeve van* de rechtspraak heeft de Raad in dit kader – op macroniveau – een verdergaande taak. In het kader van integriteit en onpartijdigheid kondigt de Raad bijvoorbeeld aan om activiteiten te ontplooiën om de transparantie van de benoemingsprocedure tot rechter en raadsheer te bevorderen. Inzichtelijk moet zijn hoe het selectieproces is ingericht en op basis van welke criteria men al dan niet wordt toegelaten tot de opleiding tot rechter, aldus de Raad.⁹⁵ Loth concludeerde destijds dat iedere vorm van transparantie, toegankelijkheid en openheid in de selectieprocedure ontbreekt.⁹⁶ Met de vorengenoemde door de Raad te ontplooiën activiteiten kan voor een deel tegemoet worden gekomen aan de kritiek omtrent de ondoorzichtigheid van onder andere de selectieprocedure. Mede vanuit een oogpunt van het vertrouwen in de rechtspraak en rechtspleging is het van belang om als Raad te blijven waken over de inzichtelijkheid van het selectieproces en de selectiecriteria en deze waar nodig verdergaand te verbeteren.

8.5.3.3 Ondersteunen van activiteiten die gericht zijn op uniforme rechtstoepassing en bevordering van de juridische kwaliteit

Artikel 94 Wet RO bepaalt dat de Raad tot taak heeft ondersteuning te bieden aan activiteiten van de gerechten die gericht zijn op uniforme rechtstoepassing en bevordering van de juridische kwaliteit.⁹⁷ Hieruit is af te leiden dat het bevorderen van de juridische kwaliteit en uniforme rechtstoepassing in essentie als een taak van de gerechten moet worden gezien waarbij de Raad (slechts?) een ondersteunende rol heeft ten behoeve van door de gerechten te ontplooiën activiteiten op de genoemde terreinen. De regering geeft hierbij aan dat de Raad de gerechten bijvoorbeeld kan bijstaan bij de ontwikkeling van activiteiten inzake de toepassing van

⁹⁴ Voermans 2000, p. 641-648.

⁹⁵ *Begroting Raad voor de rechtspraak 2005*, p. 12 en 18. In 2005 is de selectieprocedure voor rechter in opleiding aangescherpt. De Raad beoogt hiermee onder andere vergroting van de transparantie van het selectieproces. *De Rechtspraak, Jaarverslag 2006*, p. 50. Zie ook de brochure <http://www.rechtspraak.nl/NR/rdonlyres/6B54D541-EB48-4F8F-B4BA-E6982D7F87CF/0/Riobrochure2006.pdf>

⁹⁶ Loth 2003, p. 247-256. Zie ook hoofdstuk 6, paragraaf 6.2.2.1.

⁹⁷ Vanwege de raakvlakken met de rechterlijke functie en risico's voor de rechterlijke onafhankelijkheid, is artikel 94 in de literatuur intensief bediscussieerd. Zie o.a. Bovend'Eert en Kortmann 2000b, p. 1769-1775.

rechterlijke bevoegdheden voortvloeiend uit proces- of materieelrechtelijke bepalingen, zoals het ontwikkelen van uniforme procesregelingen, straftoemingscriteria en van andere gemeenschappelijke gedragslijnen.⁹⁸ Vaststelling en toepassing van de aldus ontwikkelde gemeenschappelijke gedragslijnen geschiedt door de gerechten zelf. De Raad kan met betrekking tot de rechtseenheid geen bindende beslissingen nemen, aldus de regering.⁹⁹

8.5.3.4 Adviestaak

De adviestaak van de Raad,¹⁰⁰ neergelegd in artikel 95 van de Wet RO, is niet beperkt tot alleen aangelegenheden de rechtspraak betreffende, maar strekt zich uit tot algemeen verbindende voorschriften afkomstig van regering en Staten-Generaal en ten aanzien van beleid van het Rijk op het terrein van de rechtspleging.¹⁰¹ De memorie van toelichting vermeldt dat hierin besloten ligt dat de Raad kan adviseren over wetgeving waarvan de inhoud als zodanig geen betrekking heeft op de positie van de rechter, maar waarvan de uitvoering en handhaving gevolgen heeft voor het functioneren van de gerechten.¹⁰² Ook kan de Raad in het kader van zijn advies-taak – in overleg met de gerechten – de politieke en maatschappelijke aandacht vestigen op vraagstukken die vanuit de gerechten bezien om een oplossing vragen, aldus de memorie van toelichting.¹⁰³

De bepaling lijkt aldus tamelijk open geformuleerd. Toch wordt de adviestaak van de Raad begrensd. Artikel 96 Wet RO bepaalt namelijk dat de Raad bij zijn adviestaak niet treedt in de procesrechtelijke behandeling van, de inhoudelijke beoordeling van, alsmede de beslissing in een concrete zaak. Deze begrenzing laat onverlet dat de Raad op een groot aantal terreinen de rechterlijke organisatie betreffende ook ongevraagd kan adviseren.¹⁰⁴

⁹⁸ *Kamerstukken II*, 2000/01, 27 182, nr. 6, p. 3–4. Vgl. Van Dijk, Keijzer en Van de Mortel 2001, p. 219–221.

⁹⁹ *Kamerstukken II* 2000/01, 27 182, nr. 6, p. 4.

¹⁰⁰ De Raad is een adviescollege in de zin van art. 79 en 80 van de Grondwet. Art. 95, tweede lid, Wet RO verklaart hoofdstuk 4 van de Kaderwet adviescolleges van overeenkomstige toepassing.

¹⁰¹ Tot 1 januari 2002 gold art. 22 Wet RO (oud): 'De Hoge Raad, hoven en rechtbanken zijn verplicht, bericht en consideraties te geven, wanneer zulks hun van 's Konings wege wordt gevraagd.' Met ingang van 1 januari 2002 luidt art. 74 Wet RO: 'De Hoge Raad geeft advies of inlichtingen wanneer dat vanwege de regering wordt gevraagd.' De komst van de Raad maakte deze verandering nodig.

¹⁰² *Kamerstukken II* 1999/00, 27 182, nr. 3, p. 38. In lijn met voorstellen van het IBO-rapport (zie hiervoor hoofdstuk 2, paragraaf 2.4.1) is het een belangrijke taak van de Raad om voorgenomen wetgeving en beleid op dit soort aspecten te toetsen.

¹⁰³ *Kamerstukken II* 1999/00, 27 182, nr. 3, p. 16.

¹⁰⁴ De bevoegdheid om uit eigen beweging te adviseren vloeit voort uit artikel 18 Kaderwet adviescolleges.

8.6 Verhouding tussen de Raad en andere actoren

Ten tijde van het concipiëren en het indienen van het wetsvoorstel Wet Raad voor de rechtspraak, is er in de literatuur met name veel geschreven en gediscussieerd over de verhouding tussen de rol van de Raad en die van de Minister van Justitie en de waarborging van de rechterlijke onafhankelijkheid.¹⁰⁵ Naast deze verhouding zijn nog een aantal relaties tussen de Raad en andere actoren in de context van de rechterlijke organisatie vast te stellen. Ten eerste is vanuit het oogpunt van het bevorderen van rechtseenheid de verhouding tussen de Raad en de Hoge Raad van belang. Ten tweede geeft de Wet RO aanknopingspunten om te bezien hoe de Raad zich verhoudt tot de gerechten en de individuele rechter. De geschetste verhoudingen worden in deze paragraaf aan een nadere beschouwing onderworpen.

8.6.1 *De Raad en de Minister van Justitie; ministeriële verantwoordelijkheid*

Als randvoorwaarde voor de instelling van een Raad stelde de Contourennota onder andere dat de Minister van Justitie in staat moet blijven de ministeriële verantwoordelijkheid voor het adequaat functioneren van de rechterlijke organisatie uit te oefenen.¹⁰⁶ De Raad van State heeft in zijn advies dienaangaande gepleit voor een evenwichtige benadering waarin ook plaats is voor ministeriële verantwoordelijkheid. Deze wordt evenwel begrensd door de rechterlijke onafhankelijkheid:

‘De ministeriële verantwoordelijkheid is niet absoluut, zeker niet waar het de rechtspraak betreft. Op dat terrein wordt die verantwoordelijkheid beperkt door de onafhankelijkheid voor de rechter in rechterlijke beslissingen. De regering dient evenwel aanspreekbaar te blijven op het functioneren van de rechterlijke organisatie als geheel en de daarvoor in te zetten publieke middelen. (...) Voorts wordt de regering, namens de staat, internationaal aangesproken voor het handelen van de rechter, bijvoorbeeld op grond van artikel 6 EVRM, in het geval redelijke termijnen voor de rechtspraak worden overschreden. In het licht hiervan zal ook bij de instelling en inrichting van de Raad voor de rechtspraak aan zowel het onafhankelijk functioneren van de rechter als de mogelijkheid om over dit functioneren politiek verantwoording af te leggen, recht moeten worden gedaan’, aldus de Raad van State.¹⁰⁷

In de Justitiebegroting voor 2002 werd de verhouding tussen de Minister van Justitie en de rechtsprekende macht (lees: de Raad) als volgt geformuleerd:

¹⁰⁵ Zie onder andere Bovend'Eert en Kortmann 2000b, p. 1769-1775 en De Winter 1998, p. 658-660.

¹⁰⁶ *Kamerstukken II* 1998/99, 26 352, nr. 2, p. 14-15.

¹⁰⁷ *Kamerstukken II* 1998/99, 26 352, A, p. 5-6.

‘Een kerntaak van de Staat is het onderhouden van een hoogwaardig justitieel bestel, dat wil zeggen een stelsel van goed functionerende, onafhankelijke rechtspraak. Met ingang van 2002 zijn de taken en bevoegdheden op het terrein van de rechtspleging ingrijpend gewijzigd. De minister van Justitie is verantwoordelijk voor het justitiële bestel en het kunnen functioneren van de rechterlijke organisatie in dat bestel. (...) In de nieuwe verhouding ligt de verantwoordelijkheid van de minister bij het in stand houden van een adequaat wettelijke kader, het verstrekken van middelen die nodig zijn om een goede rechtspraak te kunnen realiseren en het verkrijgen van inzicht in het functioneren van de rechtspraak om de effecten van de inzet van de verstrekte middelen te kunnen beoordelen’.¹⁰⁸

Wat houdt die ministeriële verantwoordelijkheid in? Een deel van het antwoord is te vinden in artikel 68 van de Grondwet.¹⁰⁹ Dit regelt aan wie de minister verantwoordelijk is en hoe hij die verantwoordelijkheid moet afleggen, namelijk door het geven van inlichtingen en het uit eigen beweging verstrekken van informatie aan het parlement als dit wenselijk is in het belang van een goede en democratische bestuursvoering.¹¹⁰ Het spreekt voor zich dat men alleen verantwoordelijk kan zijn voor iets waartoe men bevoegd is. De omvang van de ministeriële verantwoordelijkheid wordt bepaald door de bevoegdheden die de minister heeft krachtens zijn ambt: zonder bevoegdheid geen verantwoordelijkheid.¹¹¹ Dit geldt dus ook in de verhouding van de Raad tot de Minister van Justitie.¹¹²

De bij wet aan de Raad toegekende bevoegdheden hebben geleid tot een gewijzigde verdeling van verantwoordelijkheden en taken tussen de Minister van Justitie en de rechterlijke organisatie dan voordien bestond. Daarentegen is niets veranderd aan het staatsrechtelijk principe van de stelselverantwoordelijkheid van de Minister van Justitie ten aanzien van de rechterlijke macht. Of zoals verwoord in de begroting: ‘De minister van Justitie is verantwoordelijk voor de wijze waarop het stelsel van rechtspraak maatschappelijk functioneert en aansluit op de ontwikkelingen in de samenleving’.¹¹³ De ministeriële verantwoordelijkheid betekent vol-

¹⁰⁸ *Kamerstukken II* 2001/02, 28 000 VI, nr. 2, p. 75.

¹⁰⁹ Zie voor een uitgebreide beschouwing Beers 2000, p. 370 e.v.

¹¹⁰ *Kamerstukken II* 1985/86, 19 014, nr. 5, p. 6.

¹¹¹ Vgl. Steekhoudend ministerschap, Rapport van de externe commissie ministeriële verantwoordelijkheid, *Kamerstukken II* 1992/93, 21 427, nrs. 40– 41, p. 9.

¹¹² Kritisch over de relatie tussen de Raad en het ministerie van Justitie is Prakken 2003, p. 834–835.

¹¹³ *Kamerstukken II* 2002/03, 28 600 VI, nr. 2, p. 110. Zie hierover ook de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel Wet Raad voor de rechtspraak in iets andere bewoordingen: ‘De minister van Justitie is in algemene zin verantwoordelijk voor het goed kunnen functioneren van de rechterlijke organisatie. Deze komt tot uitdrukking in de sfeer van de bedrijfsvoering: hij is verantwoordelijk voor het creëren en handhaven van randvoorwaarden waarbinnen de gerechten hun rechtsprekende taak kunnen vervullen’, *Kamerstukken II* 1999/00, 27 182, nr. 3, p. 10–11. Volgens Bovend’Eert (2006, p. 104) is de veronderstelde ministeriële verantwoordelijkheid voor de bedrijfsvoering van de gerechten uit de lucht gegrepen. Het staatsrechtelijke beginsel van de ministeriële verantwoordelijkheid wordt volgens hem ten onrechte als uitgangspunt gebruikt voor toekenning van bevoegdheden van de minister op het terrein van de rechterlijke

gens de minister onder andere: ‘(...) bijvoorbeeld dat ik verantwoordelijk ben voor het initiëren, onderhouden en beoordelen van de wetgeving die voor het goed kunnen functioneren van de rechterlijke organisatie van belang is en die aansluit bij de rol die de rechterlijke macht in ons staatsbestel en de samenleving dient te vervullen.’¹¹⁴

Bovend'Eert heeft nogal wat kritiek geuit op het feit dat de nieuwe bestuursstructuur een nauwe band tussen minister en Raad bewerkstelligt. In plaats van een scheiding van taken en bevoegdheden, kiest de wet voor gedeelde bevoegdheden, waarbij bovendien een zekere gezagsverhouding bestaat tussen de minister en de Raad, aldus Bovend'Eert.¹¹⁵ Nemen we de situatie vóór de invoering van de nieuwe bestuursstructuur, het duale stelsel (zie hiervoor hoofdstuk 2), in ogenschouw dan is de kritiek van Bovend'Eert niet vol te houden.¹¹⁶

Door het toekennen van beheersbevoegdheden aan de rechterlijke organisatie zelf, zijn de bevoegdheden van de Minister van Justitie beperkter geworden en heeft hij geen directe verantwoordelijkheid meer voor de bedrijfsvoering van de gerechten.¹¹⁷ Wel heeft hij, naast de bevoegdheden in het kader van het begrotingsproces en de planning- en verantwoordingscyclus¹¹⁸ enkele algemene, toezichthoudende bevoegdheden.¹¹⁹

De artikelen 93, eerste lid en 109 Wet RO begrenzen de bevoegdheden van de Minister van Justitie ten opzichte van de Raad. De minister kan algemene aanwijzingen geven aan de Raad met het oog op een goede bedrijfsvoering van de rechterlijke organisatie. Om te waarborgen dat de aanwijzingen beperkt blijven tot aspecten van de bedrijfsvoering, zijn omtrent de vaststelling van een algemene aanwijzing van de minister procedurevoorschriften opgenomen.¹²⁰

Artikel 99 Wet RO regelt de verhouding tussen de minister en de Raad met betrekking tot de procedurele afhandeling van het begrotingsvoorstel van de Raad. De hoofdregel is dat de minister het begrotingsvoorstel van de Raad volgt. Indien de minister zich niet met het begrotingsvoorstel kan verenigen deelt hij dit aan de Raad mee en voeren zij hierover overleg. Indien de minister bij zijn mening blijft zal hij bij het indienen van het begrotingsvoorstel bij de Tweede Kamer voor wat

macht.

¹¹⁴ *Kamerstukken II* 2003/04, 29 279, nr. 5, p. 2.

¹¹⁵ Bovend'Eert 2003. Zie over kritiek op de ministeriële verantwoordelijkheid voor de bedrijfsvoering onder andere ook Bovend'Eert en Kortmann 2000b, p. 1769-1775; Ten Kate en Haak 2000, p. 1607-1610 en Scheltema 2000, p. 1861-1867.

¹¹⁶ Ook Barendrecht (2000, p. 1960-1961) had kritiek op de reactie van Bovend'Eert. Vgl. ook de reactie van Kummeling en Verhey (2000, p. 2043-2046).

¹¹⁷ Bovend'Eert (2006, p. 113) pleit voor een ingrijpende wijziging van de bevoegdheden van de minister jegens de Raad en de gerechtsbesturen, ten einde recht te doen aan het constitutionele uitgangspunt dat de rechterlijke macht een zelfstandige, afzonderlijke en gelijkwaardige overheidsmacht is in de staat.

¹¹⁸ Art. 99 Wet RO.

¹¹⁹ Zie art. 93 en 106 Wet RO. De toezichthoudende taak van de minister was aan kritiek onderhevig. Deze werd in strijd geacht met de rechterlijke onafhankelijkheid.

¹²⁰ Art. 93, tweede, derde en vierde lid, Wet RO.

betreft het onderdeel Raad voor de rechtspraak beargumenteerd aangeven op welke onderdelen en tot welk bedrag hij is afgeweken van het door de Raad ingediende begrotingsvoorstel. Het Besluit financiering rechtspraak is leidend in de relatie tussen de minister en de Raad in het kader van de begroting (waarin het initiatief aan de Raad toekomt) en de budgetvaststelling. Tevens hebben de in de AMvB neergelegde regels ook werking in de relatie tussen de Raad en de gerechten (de Raad verdeelt de financiële middelen over de gerechten).¹²¹

8.6.2 *De Raad voor de rechtspraak en de Hoge Raad*

In de Contourennota is uitgesproken dat de Hoge Raad, vanwege zijn bijzondere positie in het rechtsbestel, niet onder de Raad zal vallen.¹²² Taken en bevoegdheden van de Raad strekken zich dus niet uit over de Hoge Raad.¹²³ Ook in de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel Wet Raad voor de rechtspraak, is gewezen op de bijzondere positie van de Hoge Raad.¹²⁴ De bijzondere positie blijkt onder meer uit de opdracht tot cassatierechtspraak. In deze opdracht ligt besloten dat de Hoge Raad in het bijzonder is belast met de zorg voor de rechtseenheid en richting geeft aan de rechtsontwikkeling. Daarnaast waakt hij over de kwaliteit van de rechtspraak van de gerechten, aldus het jaarverslag van de Hoge Raad.¹²⁵

Het gegeven dat de Hoge Raad niet onder de Raad valt, betekent overigens niet dat de Raad met de Hoge Raad geen contacten zal onderhouden. Op een aantal terreinen betreffende de taakuitoefening van de Raad ligt het in de rede dat overleg zal plaatsvinden, in het bijzonder indien het gaat om de bevordering van de uniforme rechtstoepassing en de juridische kwaliteit, aldus de Hoge Raad.¹²⁶ De commissie-Deetman geeft een aanbeveling van soortgelijke strekking: De Raad dient vanuit het oogpunt van rechtseenheid over de aard en inhoud van rechterlijke afspraken in het kader van de uniforme rechtstoepassing overleg te voeren met de Hoge Raad en/of de betrokken hoogste bestuursrechters¹²⁷ (over het spanningsveld dat dientengevolge kan ontstaan tussen de Raad en de Hoge Raad zie hoofdstuk 9, paragraaf 9.5.2).

In het licht van de verhouding tussen de Raad en de Hoge Raad kan tenslotte nog gewezen worden op de adviserende taak van de Hoge Raad. Daar waar de

¹²¹ *Stb.* 2002, 390. Laatstelijk gewijzigd *Stb.* 2005, 55.

¹²² *Kamerstukken II* 1998/99, 26 352, nr. 2, p. 9 en 15. Huls (2004, p. 70-72) pleit voor een versterking van de institutionele structuur en acht het een ernstige ommissie dat de hoogste rechters buiten de Raad zijn gehouden. Hij stelt voor om de Hoge Raad en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State samen te voegen met de Raad en om te vormen tot één Hoog College van Staat voor de gehele rechterlijke macht.

¹²³ Ook Haak meent dat de Hoge Raad buiten de kring van gerechten die onder de Raad vallen moet blijven. De Hoge Raad heeft immers ook een toezichthoudende taak op rechters, aldus Haak in Van der Horst en Wesseling-Van Gent 2004, p. 141.

¹²⁴ *Kamerstukken II* 1999/00, 27 182, nr. 3, p. 6.

¹²⁵ *Jaarverslag 2001/2002 Hoge Raad*, p. 11.

¹²⁶ *Jaarverslag 2001/2002 Hoge Raad*.

¹²⁷ *Rechtspraak is kwaliteit* 2006, p. 20.

adviestaak van de Raad is neergelegd in artikel 95, geeft de Hoge Raad ingevolge artikel 74 Wet RO advies of inlichtingen wanneer dat vanwege de regering wordt gevraagd.

8.6.3 De Raad en de gerechten

INLICHTINGENPLICHT, AANWIJZINGS- EN INSTEMMINGSBEVOEGDHEID

Zoals in paragraaf 8.5.3 naar voren komt met betrekking tot de taken en bevoegdheden van de Raad, is de Raad primair een orgaan dat ten behoeve van de gerechten werkzaam zal zijn.¹²⁸ Dit roept de vraag op hoe de verhouding tussen de Raad en de gerechten in de Wet RO is geregeld. Met andere woorden welke bevoegdheden krijgt de Raad met betrekking tot het functioneren van de gerechten? Het gaat dan met name om een inlichtingenplicht voor de gerechten jegens de Raad, het geven van algemene aanwijzingen aan gerechtsbesturen en een instemmingbevoegdheid voor de Raad. Daarnaast heeft de Raad een toezichthoudende taak.

Zo nodig kan de Raad ingevolge artikel 92 Wet RO terzake van de bedrijfsvoering algemene aanwijzingen geven aan de gerechtsbesturen. De Raad kan door middel van deze aanwijzingen richting geven aan de kwaliteit van de bestuurlijke en organisatorische werkwijze bij de gerechten. Desgewenst dient de Raad ook te kunnen bijsturen indien onverhoopt zou blijken dat een bepaald gerecht niet naar behoren functioneert, aldus de memorie van toelichting.¹²⁹ Omtrent inlichtingen die betrekking hebben op de bedrijfsvoering van de gerechten kan de Raad algemene aanwijzingen geven (artikel 36, tweede lid, Wet RO). Om zijn bedrijfsvoeringstaak goed te laten uitoefenen moet de Raad kunnen beschikken over kwalitatief goede informatie. Daarvoor kan het nodig zijn uniforme maatstaven vast te leggen die de gerechten bij de verstrekking van de gevraagde inlichtingen dienen te volgen, aldus de memorie van toelichting.¹³⁰

Daarnaast voorzien de artikelen 19, tweede lid en 26 van de Wet RO in een instemmingbevoegdheid voor de Raad ten aanzien van de regeling voor de behandeling van klachten en de vaststelling van het bestuursreglement. Het door het gerechtsbestuur vast te stellen reglement behoeft de instemming van de Raad. Het bestuursreglement is een belangrijk instrument voor de (kwaliteit van de) organisatie en de bedrijfsvoering van de gerechten. Hiermee geeft het gerechtsbestuur structuur aan zijn werkwijze en de organisatie.¹³¹ Vanwege dit belang heeft de wetgever gekozen voor voorafgaande instemming van de Raad. De Raad kan instemming onthouden wegens strijd met het recht of het belang van een goede bedrijfsvoering van het gerecht (artikel 19, derde lid, Wet RO).

¹²⁸ Zo ook de memorie van toelichting, *Kamerstukken II* 27 182, nr. 3, p. 19.

¹²⁹ *Kamerstukken II* 1999/00, 27 182, nr. 3, p. 26.

¹³⁰ *Kamerstukken II* 1999/00, 27 182, nr. 3, p. 52.

¹³¹ De bestuursreglementen van de gerechten worden gepubliceerd in de Staatscourant.

TOEZICHT OP HET BESTUUR VAN DE GERECHTEN

De planning- en verantwoordingscyclus is een instrument dat niet alleen de interne sturing bij de individuele gerechten dient, maar tevens de verantwoording van de gerechten aan de Raad (hiermee kan de Raad dus voor een deel het toezicht op de gerechten uitoefenen). Het gerechtsbestuur stelt jaarlijks een jaarplan voor het gerecht vast (artikel 31 Wet RO). Drie maal per jaar worden de (financiële) resultaten in relatie tot het jaarplan aan de Raad gerapporteerd. Vervolgens vinden bestuurlijke overleggen plaats tussen de Raad en de individuele gerechtsbesturen. Aan het eind van het jaar leggen de gerechten in een verslag verantwoording af aan de Raad. Dit verslag bestaat uit de jaarrekening met bijbehorende begroting, het jaarverslag en overige financiële gegevens (artikel 35 Wet RO).¹³²

De verhouding tussen de Raad en het bestuur van de gerechten omtrent het toezicht komt ook tot uiting in de artikelen 36 tot en met 38 Wet RO. Er bestaat een algemene inlichtingenplicht van de besturen van de gerechten jegens de Raad. Deze inlichtingenplicht wordt evenwel begrensd door de taken van de Raad. Alleen ten behoeve van de taken genoemd in de artikelen 91, 94 en 95 is de Raad bevoegd inlichtingen te ontvangen. Krachtens artikel 94 kunnen de te verstrekken inlichtingen ook betrekking hebben op de uitoefening van de rechterlijke functie.¹³³ Een vorm van repressief toezicht is te vinden in artikel 37 Wet RO. De Raad kan beslissingen ter uitvoering van de in artikel 23, eerste lid van de Wet RO genoemde taken schorsen of vernietigen voor zover er strijd is met het recht of het belang van een goede bedrijfsvoering van het gerecht.

8.6.3.1 Benoemingswijze leden van het gerechtsbestuur

De benoeming van de bestuurders van het gerecht wordt gedaan op voordracht van de Minister van Justitie op advies van de Raad. Het gaat daarbij om een tijdelijke benoeming met de mogelijkheid van herbenoeming van (artikel 15 Wet RO). De wetgever noemde destijds als voordelen van een tijdelijke benoeming onder andere dat voorkomen kan worden dat bestuurders vastroesten of voeling met het primaire werk verliezen. Ook het bevorderen van doorstroming werd als voordeel genoemd.¹³⁴

De commissie-Leemhuis heeft destijds niet willen tornen aan de positie van de president. In het rapport van de commissie werd voorgesteld om de president, anders dan de sectorvoorzitter, niet voor een termijn te benoemen. De commissie sprak zich hiermee uit voor de combinatie van in het algemeen in het belang van de organisatie van de rechtspraak zijnde periodieke vernieuwing van de bestuurs-samenstelling in de personen van de sectorvoorzitters én continuïteit van bestuur in de persoon van de president.¹³⁵ Aan dit argument van de commissie-Leemhuis is de wetgever in het geheel voorbij gegaan.

¹³² Zie hierover ook *De rechtspraak, Jaarverslag 2003*, p. 33-35.

¹³³ *Kamerstukken II 1999/00*, 27 182, nr. 3, p. 52.

¹³⁴ *Kamerstukken II 1999/00*, 27 181, nr. 3, p. 12.

¹³⁵ *Rechtspraak bij de tijd 1998*, p. 38.

De regeling van een tijdelijke benoeming van leden van het gerechtsbestuur heeft destijds veel kritiek ondervonden. De kern van de kritiek was daarin gelegen dat het voor de Minister van Justitie mogelijk zou worden invloed uit te oefenen op de uitoefening van rechtsprekende taken door (van het gerechtsbestuur deel uitmakende) rechterlijke ambtenaren, waardoor de onafhankelijkheid van de rechter zou worden aangetast.¹³⁶

Ook de tijdelijke benoeming van de president voor een termijn van zes jaar ontmoette veel bezwaren, van uiteenlopende aard.¹³⁷ Met name de President van en de Procureur-Generaal bij de Hoge Raad uitten ferme kritiek. De tijdelijkheid zou een uitholling van de functie van president met zich brengen. Tevens achtten zij het niet denkbeeldig dat het ambt van president te weinig aanzien zal hebben om nog bij uitstek daartoe gekwalificeerde kandidaten aan te trekken. Ook achtten zij het van belang dat de president, zowel intern als in het externe overleg, moet kunnen steunen op zijn gezag dat hij in de loop der jaren opbouwt. Daarnaast bestaat er volgens hen behoefte aan een centrale figuur die voor onbepaalde tijd is benoemd en die als voorzitter aldus ook een onafhankelijker positie heeft in het gerechtsbestuur.¹³⁸ Corstens daarentegen ziet geen bezwaren in een aanstelling voor bepaalde tijd.¹³⁹

Barendrecht overweegt dat een benoeming voor bepaalde tijd de risico's van niet goed werkende managementverhoudingen kan verminderen.¹⁴⁰ Hij stelt voorts dat de rechtermanager die als manager zo slecht voldoet dat de Minister van Justitie hem wil voordragen voor ontslag als manager, alsdan slechts zijn managerspet verliest, maar verder gewoon voor het leven benoemd rechter blijft.¹⁴¹ Volgens Niesse is dat het punt niet. Het gaat bij het gerechtsvoorzitterschap vooral om het opbouwen en behouden van persoonlijk gezag naar binnen en om het opbouwen van betrokkenheid bij de mensen werkzaam in het gerecht. Dit is onmisbaar voor het heel aparte en moeilijke vak van manager van professionals dat de gerechtsvoorzitter moet uitoefenen. Heeft een gerecht eenmaal een in die zin goede president, dan moet niet om de zes jaar de Minister van Justitie daartussen willen komen. Anderszins: verkrijgt een gerecht een slechte manager, dan is zes jaar veel te lang om het met hem of haar uit te houden. Die zes jaar van de benoemingstermijn is in beide gevallen ongelukkig, aldus Niessen.¹⁴²

Alle kritiek in ogenschouw nemend is de tijdelijke benoeming van de leden van het gerechtsbestuur – mede gelet op de professionalisering van de bestuursorganisa-

¹³⁶ Zie daarover indringend de brief van de president van en de procureur-generaal bij de Hoge Raad aan de staatssecretaris van Justitie in *NJB* 2000, p. 1650–. 1607–1629.

¹³⁷ Zie bijvoorbeeld Van den Haak 2000, p. 1611–1614 en de brief van de toenmalige President van, en de PG bij de Hoge Raad aan de Vaste Kamercommissie van Justitie, Ten Kate en Haak 2000, p. 1607–1610, vooral p. 1609–1610. In gelijke zin Van der Heijden 2001, p. 20–21.

¹³⁸ Ten Kate en Haak 2000, p. 1607–1610.

¹³⁹ Corstens 2001, p. 124–125.

¹⁴⁰ Barendrecht 2000, p. 1960–1961.

¹⁴¹ J.M. Barendrecht in een naschrift, *NJB* 2000, p. 2046.

¹⁴² Niessen 2001, p. 483.

tie bij de gerechten – mijns inziens niet bezwaarlijk te noemen. Het door de wetgever genoemde argument van doorstroming acht ik in het licht van vorengenoemde professionalisering alleszins verdedigbaar.

DE MOGELIJKHEID VAN SCHORSING OF ONTSLAG VAN LEDEN VAN EEN GERECHTSBESTUUR

Op grond van artikel 38 Wet RO krijgt de Raad in het kader van zijn toezichthoudende taak bevoegdheden voor het geval een of meer leden van een bepaald gerechtshof hun taken verwaarloost. Indien een of meer bestuursleden zich schuldig maken aan wanbeheer of een andere vorm van ernstig plichtsverzuim is er volgens de memorie van toelichting sprake van grove taakverwaarlozing.¹⁴³ De Raad heeft dan de bevoegdheid om een of meer leden van het bestuur voor te dragen voor schorsing of ontslag. Een dergelijk besluit tot schorsing of ontslag wordt genomen door de regering.

Deze bevoegdheid heeft destijds veel vragen opgeroepen. Ontslag door de regering zou op gespannen voet staan met de rechterlijke onafhankelijkheid. Echter, voor zover het ontslag door de regering een in het gerechtshof zittende rechter betreft, heeft het ontslag uitsluitend betrekking op zijn lidmaatschap van het bestuur; zijn rechtspositie als rechterlijk ambtenaar blijft uiteraard onaangetaast. Na ontslag kan hij zijn taken als rechter binnen het desbetreffende gerecht blijven vervullen. In zoverre is geen sprake van strijd met artikel 117, derde lid, Gw. De Raad mag ingevolge artikel 96 Wet RO bij de uitoefening van zijn taken en bevoegdheden niet treden in de uitoefening van de rechterlijke functie. Dit geldt evenzeer voor de schorsings- en ontslagbevoegdheid. Een voordracht van de Raad tot schorsing of ontslag kan derhalve niet zijn gebaseerd op het oordeel dat de betreffende gerechtshofbestuurder taken verwaarloost die de rechterlijke functie betreffen. Bedoelde voordracht kan uitsluitend gegrond zijn op falen bij de bedrijfsvoering.¹⁴⁴

Ingevolge artikel 91, eerste lid, onder e, juncto artikel 91, tweede lid, onder c, Wet RO ligt er een verantwoordelijkheid voor de Raad om zorg te dragen voor onder andere de kwaliteit van de bestuurlijke en organisatorische werkwijze van de gerechten. Daarmee is de zorg van de Raad tevens gericht op de kwaliteit van de gerechtshofbesturen en de afzonderlijke bestuurders. Voor het op de juiste wijze kunnen uitoefenen van deze verantwoordelijkheid is de bevoegdheid om een of meer leden van het bestuur voor te dragen voor schorsing of ontslag – wellicht als ultimum remedium – een noodzakelijk instrument.

8.6.3.2 Het College van afgevaardigden

Artikel 90 van de Wet RO voorziet in een College van Afgevaardigden voor de Raad.¹⁴⁵ Het College bestaat uit vertegenwoordigers van de gerechten (zowel rechters als ondersteunend personeel). Het is een onafhankelijk adviesorgaan en heeft

¹⁴³ *Kamerstukken II* 1999/00, 27 182, nr. 3, p. 53.

¹⁴⁴ Verhey 2001.

¹⁴⁵ Het College werd ingesteld bij Besluit van 10 december 2001, *Stb.* 2001, 615.

tot taak om de Raad gevraagd of ongevraagd te adviseren over de uitvoering van zijn taken.¹⁴⁶ Het College toetst daarbij of de Raad bij de uitoefening van zijn taken de rechterlijke onafhankelijkheid respecteert. Naast die adviestaak fungeert het College als klankbord¹⁴⁷ voor de Raad en als intermediair tussen de Raad en de gerechten, waarbij het College ontwikkelingen bij de gerechten onder de aandacht van de Raad brengt. Kennis hieromtrent is voor de Raad essentieel om succesvol beleid te kunnen voeren dat bij de gerechten op voldoende steun kan rekenen. Een en ander is verder geregeld in het Huishoudelijk reglement College van afgevaardigden voor de Raad voor de rechtspraak.¹⁴⁸

De communicatie tussen de Raad en de gerechten vindt derhalve niet uitsluitend via de presidenten van de gerechten plaats, maar onder meer ook via het College. Het College draagt ertoe bij dat de Raad draagvlak heeft binnen de gerechten en kan tevens voorzien in een informatiefunctie op gerechtsniveau. De leden van het College kunnen bij hun gerecht tekst en uitleg geven omtrent voorgenomen besluitvorming door de Raad.¹⁴⁹ Het College wordt in de uitvoering van zijn werkzaamheden administratief ondersteund door het Bureau van de Raad.¹⁵⁰ Vanwege het onafhankelijk karakter van het College is deze ondersteuning niet inhoudelijk van aard.

8.6.4 *De Raad en de individuele rechter; rechterlijke onafhankelijkheid*

De vraag over rechterlijke onafhankelijkheid in relatie tot de Raad is in de literatuur uitvoerig bediscussieerd.¹⁵¹ Uit hoofdstuk 2 en uit paragraaf 8.2.3 van het onderhavige hoofdstuk komt evenwel naar voren dat de Raad juist is ingesteld om waarborgen voor de onafhankelijkheid van de rechterlijke organisatie te versterken. Dit geldt dan het macro- en mesoniveau; de onafhankelijkheid is daarmee te duiden als respectievelijk de constitutionele en de institutionele onafhankelijkheid.¹⁵²

In de Contourennota werd als een van de randvoorwaarden voor de instelling van een Raad gesteld dat erop moet worden toegezien dat de individuele rechter zijn onafhankelijke positie bij de rechtsprekende taak blijft behouden, ook ten opzichte van de Raad. In die visie past niet dat de Raad bindende richtlijnen of beleidsregels vaststelt – zoals de Commissie-Leemhuis oordeelde¹⁵³ – omdat deze een

¹⁴⁶ Het College adviseerde bijvoorbeeld in 2005 over de voorgenomen wijzigingen in de selectieprocedure voor rechters in opleiding.

¹⁴⁷ De klankbordfunctie is uitdrukkelijk vastgelegd in art. 92, tweede lid, Wet RO.

¹⁴⁸ *Stct.* 2003, 244.

¹⁴⁹ Zie *Kamerstukken II* 1999/00, 27 182, nr. 3, p. 25 en 59-60, en nr. 6, p. 68.

¹⁵⁰ Art. 7, Besluit College van afgevaardigden, *Stb.* 2001, 615.

¹⁵¹ Zie onder meer Brenninkmeijer 2002a, p. 9-29 en Bovend'Eert en Kortman 2000b, p. 1769-1775.

¹⁵² Zie hiervoor paragraaf 5.2.1 en 5.3.1.

¹⁵³ De kritiek in de literatuur had ten dele betrekking op deze, door de commissie-Leemhuis voorgestelde, vergaande bevoegdheden.

spanning opleveren met die onafhankelijke positie, aldus de regering.¹⁵⁴ Dat betekent echter niet dat de Raad voor wat betreft het organiseren en stimuleren van onderlinge rechterlijke afstemming hierin geenszins een taak heeft. Artikel 94 Wet RO geeft de Raad de taak om ondersteuning te bieden aan activiteiten van de gerechten die gericht zijn op uniforme rechtstoepassing en bevordering van de juridische kwaliteit.¹⁵⁵

De vraag die het bovenstaande oproept is of de Raad een bedreiging vormt voor de rechterlijke onafhankelijkheid. Institutionele onafhankelijkheid vormt hier het kernbegrip.¹⁵⁶ Maar zelfs binnen deze institutionele onafhankelijkheid is de rechter niet in die zin 'vrij' dat hij een zaak kan behandelen en motiveren zoals het hem goetdunkt. Vormt het landelijk overleg sectorvoorzitters een beleid, dan conformere hij zich in beginsel daaraan, ook al gaat zijn voorkeur uit naar een ander beleid. Niet omdat hij het beleid steeds als 'recht'¹⁵⁷ moet toepassen (het sectoroverleg is immers geen wetgever) maar omdat geen redelijk doel ermee is gediend wanneer de rechter zijn beleidskeus stelt boven die van gemaakte landelijke afspraken. De aan de Raad opgedragen taak om ondersteuning te bieden aan activiteiten van gerechten die gericht zijn op uniforme rechtstoepassing is niet aan te merken als een inbreuk op de individuele rechterlijke onafhankelijkheid. Zoals uit artikel 94 Wet RO valt op te maken ligt het initiatief voor zulke activiteiten bij de gerechten zelf waarbij de Raad slechts ondersteuning dient te bieden.

8.7 Slotopmerkingen

Aan het eind van dit hoofdstuk kan worden gezegd dat er redenen waren voor de instelling van een landelijke Raad voor de rechtspraak (zie hiervoor met name paragraaf 8.2).

De Raad heeft als centrale opdracht te bevorderen dat de gerechten hun rechtsprekende taak goed kunnen vervullen. Het goed kunnen functioneren van de Raad vraagt om een zo breed mogelijk draagvlak bij de gerechten. Dit draagvlak is niet alleen afhankelijk van de wijze waarop de wetgever dit heeft vormgegeven in voorliggende taken en bevoegdheden en bijvoorbeeld het instellen van een College van afgevaardigden. Veel zal afhangen van de manier waarop de Raad invulling en uitvoering geeft aan zijn taken en bevoegdheden; hierover meer in hoofdstuk 9.

Uit de taken en bevoegdheden zoals neergelegd in de Wet RO blijkt dat de Raad deze op een aantal terreinen in overleg met de gerechten dient uit te voeren. Tevens kan uit de redactie van de taken en bevoegdheden worden opgemaakt dat de rol van de Raad bij de uitvoering daarvan op verschillende manieren kan wor-

¹⁵⁴ *Kamerstukken II* 1998/99, 26 352, nr. 2, p. 15.

¹⁵⁵ Zie hierover uitgebreider hoofdstuk 9, paragraaf 9.3.2.3.

¹⁵⁶ Over rechterlijke onafhankelijkheid als zodanig zie uitvoerig hoofdstuk 5.

¹⁵⁷ Soms wel, zie HR 28 juni 1996, RvdW 1996, 154 C (De Nieuwe Woning / De Staat) over rolrichtlijnen.

den ingevuld. De rollen variëren van een initiërende tot een terughoudende, ondersteunende rol. Op welke wijze de Raad zijn rollen in de praktijk invulling geeft, zal in het hiernavolgende hoofdstuk worden uiteengezet.

In het onderhavige hoofdstuk zijn ook de verschillende verhoudingen tussen de Raad en andere spelers in het veld van rechtspraak en rechtspleging onderzocht. Gesteld kan worden dat tussen de taken en bevoegdheden van de Raad ten opzichte van die van de Minister van Justitie, de Hoge Raad en de gerechtsbesturen een zekere spanning is waar te nemen. Verantwoordelijkheidsdomeinen ten aanzien van bijvoorbeeld het bevorderen van de rechtseenheid liggen zowel bij de Hoge Raad als bij de Raad voor de rechtspraak. Dat levert een spanningsveld op. Ook het gegeven dat de Raad een groot deel van zijn taken en bevoegdheden in samenwerking en in overleg met de gerechten dient uit te voeren kan tot bepaalde spanningen leiden. Wat deze krachtenvelden uiteindelijk kunnen betekenen voor en hoe deze van invloed kunnen zijn op de kwaliteitsbevorderende rol van de Raad, zal in het hiernavolgende hoofdstuk worden onderzocht.

De kwaliteitsbevorderende rol van de Raad ten aanzien van rechtspraak en rechtspleging

9.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de kwaliteitsbevorderende rol van de Raad centraal. De tweeledige vraag in de probleemstelling (namelijk: op welke wijze en in hoeverre kan de Raad een bijdrage leveren ten aanzien van het bevorderen en verbeteren van de kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging?) impliceert dat deze vraag niet op zichzelf staat en daarom ook niet geïsoleerd kan worden beantwoord. Deze vraag raakt niet alleen aan de toekenning en de uiteindelijke operationalisering van (wettelijke) taken en bevoegdheden van de Raad zelf ('op welke wijze') maar ook aan de vraag naar de verhouding tussen de Raad en de aan de gerechten c.q. de gerechtsbesturen ('in hoeverre') toegekende taken en bevoegdheden ten aanzien van de kwaliteitsbevordering van rechtspraak en rechtspleging.

Bij het toedelen van taken en bevoegdheden aan de Raad is door de wetgever vooropgesteld dat de Raad er is voor de gerechten en niet andersom. Daarbij is nadrukkelijk gesteld dat de Raad steeds in samenwerking en in goed overleg met de gerechten te werk dient te gaan.¹ Mede vanuit deze gedachte heeft de Raad zich gepositioneerd en geprofileerd en heeft daarbij op verschillende manieren invulling gegeven aan zijn rol. De verschillende rollen en de eventuele dilemma's en spanningen die de invulling hiervan met zich meebrengt, worden in paragraaf 9.2 aan een nadere beschouwing onderworpen.²

In hoofdstuk 8 van dit onderzoek is uitgebreid aandacht besteed aan (de instelling van) de Raad en zijn wettelijke taken en bevoegdheden. Deze taken en bevoegdheden zijn daar in het algemeen geschetst. In paragraaf 9.3 wordt met behulp van het analysekader (zie hiervoor schema 2 op p. 91) onderzocht binnen welke kwaliteitsperspectieven deze taken en bevoegdheden zijn te rangschikken. Tevens zal het analysekader worden gebruikt om te bezien op welke kwaliteitselementen de Raad zich richt of heeft gericht. Vervolgens wordt in paragraaf 9.4 ingegaan op de vraag *op welke wijze* de Raad een bijdrage levert en/of kan leveren aan het bevorderen van de kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging. Met andere woorden hoe heeft de Raad zijn taken en bevoegdheden in dezen geoperationaliseerd?

In paragraaf 9.5 wordt onderzocht *in hoeverre* de Raad een bijdrage kan leveren

¹ Zie hiervoor hoofdstuk 8, paragraaf 8.4.1.

² Over de spanning tussen de verschillende rollen van de Raad zie ook Witteveen 2002, p. 793-796.

aan kwaliteitsbevordering. Deze vraag raakt met name aan verantwoordelijkheidsdomeinen en bevoegdheidsafbakening met betrekking tot het bevorderen van de kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging. Daarbij gaat het enerzijds om de verhouding tussen en de afbakening van de bevoegdheden van de Minister van Justitie en de Raad en anderzijds tussen die van de Raad en de gerechten. Aangaande de kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging, refereert de Minister van Justitie met enige regelmaat aan de relatie tussen de Raad en de minister. Dit blijkt onder meer uit een reactie tijdens een overleg met de vaste commissie voor Justitie: ‘(...) De kwaliteit van de rechtspraak in het algemeen is voorwerp van overleg tussen de minister en de Raad voor de rechtspraak, al moet eerstgenoemde daarbij enige afstand bewaren. (...)’.³ In paragraaf 9.6 tenslotte worden enkele afsluitende opmerkingen gemaakt.

9.1.1 Intermezzo: enkele oordelen over en onderzoek naar de kwaliteit van de rechtspraak

Om als Raad strategieën, beleid en instrumenten te kunnen ontwikkelen waarmee de kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging kan worden verbeterd en/of bevorderd is het van belang (periodiek) te onderzoeken hoe het staat met die kwaliteit. Zoals uit het navolgende zal blijken, heeft de Raad dat ook gedaan. Op grond van bevindingen, resultaten en oordelen voortkomend uit onderzoeken naar de kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging kan door de Raad zo mogelijk bepaald worden welke kwaliteitselementen en/of instrumenten verbetering behoeven. Naast door de Raad geïnitieerd onderzoek naar de kwaliteit van de rechtspraak wordt informatie over de kwaliteit van de rechtspraak ook verkregen door middel van het uitvoeren van klantwaarderingsonderzoeken en medewerkerswaarderingsonderzoeken.⁴

De uitkomsten van de klantwaardering- en medewerkerswaarderingsonderzoeken en de eventueel te ondernemen acties daarop, lijken op het eerste gezicht vooral de verantwoordelijkheid van de gerechtsbesturen. Met name omdat de genoemde onderzoeken binnen de gerechten worden uitgevoerd. Echter, gerechts overstijgende en minder gerechtsspecifieke onderwerpen die betrekking hebben op de kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging zoals het Promisproject terzake van de motivering van de beslissing en de deskundigheid van de rechter kunnen in projecten of anderszins aandacht krijgen en mede onder verantwoordelijkheid van de Raad worden uitgevoerd. De uitkomsten van deze onderzoeken zijn dus niet alleen van belang voor de kwaliteitsbevorderende rol van de gerechten maar ook voor de kwaliteitsbevorderende rol van de Raad. Als bijvoorbeeld de tevredenheid over en de waardering voor het gerechtsbestuur afneemt,⁵ kan de Raad hierop rea-

³ *Kamerstukken II* 2004/05, 29 279 en 29 800 VI, nr. 27, p. 5.

⁴ Deze instrumenten zijn uiteengezet in resp. hoofdstuk 7, paragraaf 7.3.1.1 en hoofdstuk 6, paragraaf 6.3.4.

⁵ Uit medewerkerswaarderingsonderzoek komt naar voren dat 33% van de medewerkers vindt dat het bestuur goed functioneert, Medewerkerswaarderingsonderzoeken van de gerechten

geren door met behulp van zijn Management Developmentbeleid (bedoeld om de leden van het gerechtshof zo goed mogelijk uit te rusten voor hun bestuursfunctie zie hoofdstuk 6, paragraaf 6.3.2) de kwaliteit van de gerechtshofbestuurders verdergaand ontwikkelen en bevorderen.

De instrumenten waarmee de kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging in de afgelopen jaren is onderzocht en de daaruit voortvloeiende uitkomsten, worden in het vervolg van deze paragraaf besproken.

9.1.1.1 Wat heeft de Raad gedaan om kwaliteit te onderzoeken?

In opdracht van de Raad en in het kader van het kwaliteitssysteem RechtspraakQ⁶ is in 2006 voor het eerst een visitatie binnen de gerechten gehouden. De visitatie maakt onderdeel uit van de kwaliteitscyclus binnen het kwaliteitssysteem RechtspraakQ. Met de visitatie is beoogd inzicht te geven in de stand van de kwaliteit van de rechtspraak binnen 26 gerechten in Nederland.⁷ Aan de hand van een visitatieprotocol – opgesteld in opdracht van de Raad – heeft een visitatiecommissie de gerechten bezocht.⁸ Het visitatieprotocol beschrijft de te visiteren onderwerpen⁹ en de werkwijze en samenstelling van de visitatiecommissie. Het protocol biedt een kader voor het beoordelen van de kwaliteit van de gerechten.

In het rapport schetst de commissie een beeld van de kwaliteit van het primair proces¹⁰ en de professionaliteit (bestaande uit: onpartijdigheid en integriteit, deskundigheid, bejegening, rechtseenheid, snelheid en tijdigheid), de externe oriëntatie en de ontwikkeling van het kwaliteitssysteem bij de gerechten.¹¹ De visitatie raakt daarmee aan uiteenlopende elementen van kwaliteit van rechtspraak binnen alle kwaliteitsperspectieven (zowel het juridisch, het bestuurlijk-organisatorisch als het dienstverlenend perspectief) zoals is op te maken uit de matrix op p. 91. Maar in het rapport staat nergens hoe snel of uniform de gerechten zijn of willen zijn – terwijl de visitatie beoogde inzicht te geven in de stand van de kwaliteit van de rechtspraak. De commissie geeft aan dat zij niet de meetlat heeft gehanteerd, geen oordeel over het (gewenste) kwaliteitsniveau geeft¹² en geen vergelijking maakt tussen gerechten onderling over de stand van zaken betreffende de kwaliteit van de rechtspraak. Dus: geen ranglijsten en geen oordeel over de (inhoudelijke) kwaliteit

2008, p. 12.

⁶ Zie hiervoor hoofdstuk 6, paragraaf 6.2.3.1 en hierna paragraaf 9.3.

⁷ *Rapport Visitatie Gerechten* 2006.

⁸ Het protocol is slechts voor medewerkers binnen de rechterlijke organisatie raadpleegbaar.

⁹ Hierbij is aansluiting gezocht bij de onderwerpen uit het gerechtshofstatuut, de sectorstatuten en het meetstelsel van het rechterlijk functioneren (deze maken allen onderdeel uit van het normatieve kader van het kwaliteitssysteem RechtspraakQ).

¹⁰ Uit het rapport wordt niet duidelijk wat met 'primair proces' wordt bedoeld. Men doelt waarschijnlijk op de onderdelen doorlooptijden, rechtseenheid en bejegening. Immers het eigenlijke rechtspreken en daarmee de (inhoudelijke) kwaliteit van de rechterlijke uitspraken maakt geen onderdeel uit van de visitatie. *Rapport Visitatie Gerechten* 2006, p. 12.

¹¹ *Rapport Visitatie Gerechten* 2006, p. 9.

¹² Als men dat al zou kunnen vaststellen; want hoe zou men dat kwaliteitsniveau moeten meten en wat is het gewenste niveau?

van de rechterlijke uitspraken.¹³ De commissie is van oordeel dat in de relatief korte periode dat de rechtspraak in Nederland op een meer beleidsmatige wijze bezig is met het denken over en werken aan de verbetering van kwaliteit, er reeds veel bereikt is. Er moet echter volgens de visitatiecommissie nog veel gebeuren en niet ieder gerecht, of binnen een gerecht iedere sector, is al even ver.¹⁴

De commissie signaleert onder rechters: ‘(...) het algemeen gevoelen (...) dat de nadruk de laatste jaren, met name ook door het gekozen financieringsstelsel, sterk is komen te liggen op de kwantitatieve doelstellingen en dat dit ten koste dreigt te gaan van de kwaliteit’. En: ‘(...) dat de grens zo langzamerhand is bereikt en dat kwaliteit pregnanter in beeld moet komen’.¹⁵

Zoals hiervoor reeds werd opgemerkt, beoogt de visitatie inzicht te geven in de stand van zaken van de kwaliteit van de rechtspraak binnen de gerechten.¹⁶ Nadere bestudering van het visitatierapport leert echter dat het naar mijn mening veeleer gaat om het verschaffen van inzicht in de stand van zaken met betrekking tot de ontwikkeling van de kwaliteitszorg in de gerechten.¹⁷ Het betreft mijns inziens meer in het bijzonder de wijze waarop en de mate waarin er binnen de gerechten aandacht is voor kwaliteitszorg.¹⁸ De centrale vraag in hoeverre de gerechten actief en gestructureerd verbeteringen doorvoeren en daarbij de verbetercyclus ‘plan, do, check, act’ (de zogenaamde Deming-cirkel¹⁹) hanteren,²⁰ laat naar mijn oordeel ook duidelijk zien dat het om kwaliteitszorg gaat. De verbetercyclus duidt op kwaliteit in de betekenis van beheersing van processen, en komt overeen met de procesgerichte benadering van kwaliteit.²¹ (Terzijde merk ik hierbij op dat het effect van een traditioneel managementinstrument als de Deming-cirkel in professionele organisaties door sommigen in de literatuur wordt betwist).²² Op zich is een visitatie waarmee inzicht wordt verkregen in bepaalde kwaliteitsaspecten van de gerechten een prima instrument. Gelet op het oogmerk van de visitatie: inzicht geven in de stand van zaken van de kwaliteit van de rechtspraak binnen de gerechten, had de visitatie wat meer aandacht kunnen geven aan het operationaliseren van de (ju-

¹³ *Rapport Visitatie Gerechten* 2006, p. 5.

¹⁴ *Rapport Visitatie Gerechten* 2006, p. 14.

¹⁵ *Rapport Visitatie Gerechten* 2006, p. 14. Het bereiken van grenzen en het herijken van de balans is ook terug te lezen in jaarverslagen van de Raad (met name die van 2006, 2007 en 2008) en in het evaluatierapport van de commissie-Deetman *Rechtspraak is kwaliteit* 2006.

¹⁶ *Rapport Visitatie Gerechten* 2006, p. 8.

¹⁷ Ook Barendrecht (2007, p. 197-200) vroeg zich af of de visitatiecommissie ook daadwerkelijk de kwaliteit van de gerechten heeft bestudeerd. De commissie heeft geen vonnissen gelezen of zittingen bijgewoond, zo luidt onder andere zijn kritiek.

¹⁸ De bevindingen van de commissie ten aanzien van de kwaliteit(-szorg) van de gerechten zijn, voorzover relevant, in dit hoofdstuk verwerkt.

¹⁹ Dit model is ontworpen om op gestructureerde wijze veranderingen te initiëren en door te voeren in organisaties, zie hiervoor hoofdstuk 3, paragraaf 3.4.2.

²⁰ *Rapport Visitatie Gerechten* 2006, p. 9.

²¹ Zie hiervoor uitgebreid hoofdstuk 3.

²² Zie hiervoor hoofdstuk 6, paragraaf 6.3.1.

ridische) kwaliteit van de rechtspraak en niet in hoofdzaak gericht op de kwaliteitszorg binnen de gerechten.

9.1.1.2 Hoe oordeelt de ‘werkvloer’ over de kwaliteit?

Met behulp van onder andere medewerkerswaarderingsonderzoeken kan een beeld verkregen worden over hoe de medewerkers (rechterlijke ambtenaren en gerechtsambtenaren) bij de gerechten – de werkvloer – zelf oordelen over de kwaliteit van de rechtspraak? Hoe tevreden zijn zij over de kwaliteit van hun werk?

Ondanks de hoge en toenemende werkdruk,²³ vindt een overgroot deel van de medewerkers de kwaliteit van hun werk goed (84% van de rechters en 84% van de secretarissen). Toch zijn deze percentages gedaald ten opzichte van de eerste meting (86% van de rechters en 91% van de secretarissen was toen tevreden over de kwaliteit van hun werk).²⁴ Ook de vorengenoemde visitatiecommissie heeft een hoge werkdruk geconstateerd.²⁵ De commissie tekent daarbij aan dat geen geluiden zijn gehoord dat er daardoor ernstige fouten worden gemaakt.²⁶ In dieptegesprekken die onderzoekers hebben gehouden ten behoeve van de evaluatie modernisering rechterlijke organisatie blijken de medewerkers van de gerechten echter aanzienlijk kritischer inzake de kwaliteit van het werk. Een kwart van de rechters is van mening dat zij onvoldoende tijd hebben voor standaardzaken, bijna de helft vindt dat ze onvoldoende tijd hebben voor bijzondere zaken. De juridische kwaliteit van het gerecht wordt geschat op een zes, hoewel het belang dat men aan dit onderdeel hecht een negen scoort.²⁷ Hierbij zij aangetekend dat het i.c. om *percepties* van rechters gaat en niet om de vaststelling en de objectieve stand van zaken met betrekking tot de inhoudelijke kwaliteit van het rechterswerk.

Een ander minder positief signaal dat vanuit de praktijk valt te beluisteren, is afkomstig van Jörg, advocaat-generaal bij de Hoge Raad. Hij concludeert dat de kwaliteit van de Nederlandse rechtspraak bij rechtbanken en gerechtshoven door de werkdruk en het grote aantal zaken dat moet worden afgehandeld, in toenemende mate tekort schiet. Hij somt in zijn spraakmakende conclusie een lijst op van cassatieprocedures in de afgelopen jaren waarbij de Hoge Raad vormfouten, gebreken en fouten in arresten van gerechtshoven moest herstellen.²⁸ Jörg bepleit

²³ 72% Van de rechters en 53% van de secretarissen vindt dat zij altijd hard moet werken. Het percentage van de rechters dat vindt dat het werktempo veel te hoog ligt is toegenomen met 6%-punten (van 18% naar 24%); bij secretarissen met 8%-punten (van 11% naar 19%). Bij de straf- en kantonsectoren is de druk het hoogst: binnen de strafsectoren vindt 35% van de rechters het werktempo veel te hoog en binnen de kantonsectoren 29%. Medewerkerswaarderingsonderzoeken van de gerechten 2006, p. 19. De genoemde percentages liggen in Medewerkerswaarderingsonderzoeken van de gerechten 2008 niet significant hoger of lager.

²⁴ Medewerkerswaarderingsonderzoeken van de gerechten 2006, p. 17.

²⁵ Eerder werd ook door de Minister van Justitie een toenemende werklust geconstateerd. Volgens de minister brengt deze hoge werkdruk een verslechtering van de kwaliteit van de rechtspraak met zich mee. *Kamerstukken II* 2004/05, 29 279 en 29 800 VI, nr. 27, p. 5.

²⁶ *Rapport Visitatie Gerechten* 2006, p. 14.

²⁷ Boone e.a. 2006, p. 122 e.v..

²⁸ Conclusie voor HR 25 januari 2005, nr. 01698/04, NJ 2006, 411.

een ‘mobilization of shame’: de Hoge Raad moet rechters rechtstreeks aanspreken op gepleegde correcties van arresten. Hij wil dat de Hoge Raad aan rechtbanken en gerechtshoven duidelijk maakt dat de kwaliteit van de rechtspraak in hoogste instantie afneemt. De conclusie van Jörg liet de rechterlijke organisatie niet onberoerd, bracht veel discussie teweeg over de kwaliteit van het werk van de rechters en lokte een aantal reacties uit, zowel bij de Raad als bij de gerechten.²⁹

9.1.1.3 Het oordeel van de klant

Klantwaarderingsonderzoeken bij de gerechten worden doorgaans verricht om te onderzoeken hoe professionele klanten (waaronder advocaten, officieren van justitie en professioneel gemachtigden) en rechtzoekenden de dienstverlening waarderen.³⁰ Hierdoor zijn deze onderzoeken ogenschijnlijk binnen het dienstverlenend kwaliteitsperspectief te plaatsen. De klanten worden echter bij die onderzoeken ook uitgenodigd om hun oordeel te geven over elementen die te plaatsen zijn binnen het juridisch kwaliteitsperspectief. Het gaat dan onder andere om de elementen deskundigheid van de rechter, de motivering van de beslissing en de rechtseenheid (zie hiervoor schema 2 op p. 91). Kortom, elementen die gericht zijn op het rechterlijk functioneren.

Hoe oordelen klanten over de genoemde juridische kwaliteitselementen?³¹ Professionele klanten hebben hogere verwachtingen van de motivering van beslissingen dan waaraan de rechtbanken nu voldoen. Men vindt bijvoorbeeld dat rechters bij afwijking van inhoudelijke richtlijnen voor rechtseenheid hun uitspraken onvoldoende motiveren. Onder professionele klanten wordt een geringe tevredenheid over de rechtseenheid van beslissingen geconstateerd. Meer tevreden is men over de deskundigheid van de rechter (79% van de professionele klanten).

Het oordeel van de klanten en de uitkomsten van de klantwaarderingsonderzoeken zijn evenwel niet beslissend voor het (gewenste) kwaliteitsniveau van de rechtspraak dat de organisatie nastreeft. Het belang van de uitkomsten schuilt veeleer in het bieden van aanknopingspunten voor de Raad (en de gerechten) met betrekking tot de vraag ten aanzien van welke elementen kwaliteit kan worden verbeterd en/of bevorderd.

²⁹ Hermans en Mevis 2005, p. 45-47; Tonkens-Gerkema en Van Kesteren 2005, p. 137-138; Hidma en Van der Kam 2005, p. 185-188; Verheij 2005, p. 189-193 en Jansen 2005, p. 233-236. Op 18 maart 2005 werd aan de Erasmus Universiteit Rotterdam naar aanleiding van de conclusie van Jörg een besloten symposium georganiseerd. De deelnemers waren overwegend afkomstig uit de rechterlijke macht, De Rooy 2005, p. 237-238.

³⁰ Zie hiervoor hoofdstuk 7, paragraaf 7.3.1.1.

³¹ Ik beperk me bij het weergeven van enkele uitkomsten van de klantwaarderingsonderzoeken in dit hoofdstuk tot de meest recente onderzoeken te weten: Klantwaarderingsonderzoeken in tien rechtbanken 2006; Klantwaarderingsonderzoeken onder gerechten 2006 en Klantwaarderingsonderzoeken onder gerechten 2008

9.1.1.4 De bevindingen van de commissie-Deetman

In december 2006 verscheen het evaluatierapport van de commissie-Deetman 'Rechtspraak is kwaliteit'. Het rapport geeft uitvoering aan de evaluatie van de Wet Organisatie en bestuur gerechten³² en de Wet Raad voor de rechtspraak³³ zoals bepaald in artikel XIX, respectievelijk artikel IX. De centrale vraag in deze evaluatie is of naar de mening van belanghebbenden (justitiabelen, ketenpartners) en de rechtspraak zelf de (organisatorische) wijzigingen die met de modernisering zijn nagestreefd, de rechterlijke macht ook werkelijk in staat stellen om adequaat te reageren op de maatschappelijke vraag. Hoewel geen expliciet onderdeel van de centrale vraag, krijgt ook de kwaliteit van de rechtspraak in het verlengde daarvan een prominente plaats in de conclusies en aanbevelingen van de commissie.³⁴ De commissie merkt onder andere op dat haar uit onderzoeken en uit werkbezoeken (aan bijvoorbeeld deurwaarders en advocaten) gebleken is dat de kwaliteit van de rechtspraak goed is.³⁵ Wat de commissie hiermee nu precies bedoelt te zeggen, is niet duidelijk daar het rapport nergens ingaat op het begrip kwaliteit.³⁶ Hier wreekt zich het reeds meerdere malen gesignaleerde probleem met betrekking tot het ontbreken van eenduidigheid ten aanzien van het begrip kwaliteit. Desondanks is het evaluatierapport van de commissie-Deetman aan te merken als een noemenswaardig rapport met bevindingen en aanbevelingen aangaande de kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging waar de Raad strategie en beleid op kan ontwikkelen.

9.1.1.5 Hoe verder? Wat doet de Raad met de conclusies en aanbevelingen?

Wat heeft de Raad gedaan met de uitkomsten van het Rapport Visitatie Gerechten 2006 en het evaluatierapport van de commissie-Deetman? In met name de Hoofdlijnnotitie Kwaliteit 2008–2011, de notitie Hoofdlijnen personeelsbeleid rechtspraak 2008–2011, de derde strategische agenda: Agenda van de Rechtspraak 2008–2011, het Jaarplan Rechtspraak 2008 en het Jaarplan Rechtspraak 2009 reageert de Raad hierop door doelstellingen en concrete activiteiten te formuleren die gebaseerd zijn op en aansluiten bij de bevindingen uit de genoemde rapporten. Het is voorts aan de gerechtsbesturen om daar – op onderdelen in samenwerking met de Raad – uitvoering aan te geven. (De inhoud van de genoemde documenten komt in het vervolg van dit hoofdstuk nog aan de orde.)

³² Wet van 6 december 2001, *Stb.* 582.

³³ Wet van 6 december 2001, *Stb.* 583.

³⁴ Een aantal van die conclusies en aanbevelingen zijn in dit onderzoek opgenomen.

³⁵ *Rechtspraak is kwaliteit* 2006, p. 27.

³⁶ Ook Schuyt (2007, p. 37–40) was hier kritisch over.

9.2 De rol(len) van de Raad; over invulling en afbakening van en spanning tussen rollen

In hoofdstuk 8, paragraaf 8.4.3 zijn de verschillende taken en bevoegdheden van de Raad beschreven. Wat zegt de Raad over de wijze waarop hij invulling geeft aan de uitoefening van zijn taken en bevoegdheden? Met andere woorden, welke rol(len) ziet de Raad hierbij voor zichzelf weggelegd? De website van de Raad vermeldt dat de Raad, al naar gelang de taak en de situatie, een coördinerende, initiërende, stimulerende, facilitaire, toezichthoudende of sturende rol vervult.³⁷ In de Agenda van de Rechtspraak 2005–2008 staat hierover onder andere het volgende:

‘De gerechten en de Raad vormen één organisatie met een eigen positie voor de gerechten en de individuele rechters. De kracht van deze organisatie wordt in hoge mate bepaald door de samenwerking tussen de verschillende geledingen binnen een gerecht, door de samenwerking tussen gerechten en de samenwerking tussen de gerechten en de Raad. De Raad is tegelijkertijd *financier, toezichthouder en bindende factor* (mijn curs.).’³⁸

Met andere woorden de Raad als directeur, adviseur, regisseur en souffleur; een Raad *over* en een Raad *ten behoeve van* de rechtspraak. Een diversiteit aan – uiteenlopende – rollen verenigd in één orgaan.

Ook de wetgever geeft aan dat de Raad geacht wordt verschillende rollen te vervullen. Wat zegt de wetgever over de rol(len) van de Raad? Zoals eerder is opgemerkt heeft de wetgever bij het toedelen van taken en bevoegdheden aan de Raad vooropgesteld dat de Raad er is voor de gerechten en niet andersom.³⁹ De tekst van de relevante wettelijke bepalingen getuigt van deze gedachte: de Raad heeft een ondersteunende, adviserende, faciliterende en toezichthoudende rol.⁴⁰ De rollen liggen niet alleen op diverse terreinen – variërend van bedrijfsvoering tot rechtseenheid – maar worden ook binnen de verschillende kwaliteitsperspectieven uitgeoefend (zie schema 6 op p. 297).

In een interview met de scheidende (Van Delden) en nieuwe voorzitter (Van den Emster) van de Raad merkte Van Delden in het kader van de invulling van de rol van de Raad en zijn bemoeienis met de gerechten het volgende op:

‘(...) Het is goed dat hij (Erik van den Emster, *WR*) niet de eerste voorzitter is geweest, omdat men dan wellicht had geklaagd dat de Raad zich te veel met de mensen zou bemoeien. Nu de Raad er eenmaal is, wordt het tijd de dingen wat fermer aan te pakken, en de organisatie niet te laten sudderen.’⁴¹

³⁷ <http://www.rechtspraak.nl/Gerechten/RvdR/>

³⁸ *Agenda van de Rechtspraak 2005–2008*, p. 18. In een enigszins gewijzigde versie ook terug te vinden in de *Agenda van de Rechtspraak 2008–2011*.

³⁹ *Kamerstukken II 1999/00*, 27 182, nr. 3, p. 16.

⁴⁰ Zie art. 91, 94 en 95 Wet RO.

⁴¹ Interview met Van den Emster en Van Delden, door Smilde 2008, p. 19.

Deze uitspraak van Van Delden geeft aanleiding tot een aantal vragen. Heeft de terughoudende rol van de Raad er ook in geresulteerd dat de gerechtsbesturen alsmede de medewerkers binnen de gerechten dat ook daadwerkelijk zo hebben ervaren? Of was er binnen de gerechten juist behoefte aan meer sturing door de Raad in plaats van terughoudendheid? Wordt door de bewuste keuze voor een Raad 'op enige afstand' in de aanvangsfase een koerswijziging, in de zin van een stevigere regie, juist niet bemoeilijkt? Een deel van de antwoorden is terug te vinden in het rapport *Visitatie Bureau van de Raad voor de rechtspraak 2006*.

Vanuit de behoefte bij de Raad om te reflecteren op de tot dan toe gehanteerde werkwijze en gerealiseerde prestaties binnen de Raad en het bureau van de Raad⁴², heeft de Raad in 2006 een *visitatie* georganiseerd. Het functioneren van onderdelen van het bureau (waaronder bijvoorbeeld de wetgevingsadvisering en het kwaliteitsbureau) en de processen tussen de gerechten en het bureau stonden centraal in de *visitatie*.⁴³ Het rapport *Visitatie Bureau van de Raad voor de rechtspraak 2006* signaleert onder andere dat de Raad bij zijn optreden een dilemma ervaart tussen ondersteunen en faciliteren enerzijds en richting geven en sturen anderzijds. De Raad kiest hierbij voor terughoudendheid, terwijl op bepaalde terreinen meer sturing door de Raad juist wenselijk wordt geacht vanuit de gerechten. Een voorbeeld: ten aanzien van de kwaliteitszorg heeft de Raad (in de uitvoering het kwaliteitsbureau van de Raad) zich steeds beperkt tot een faciliterende rol en welbewust sturing vermeden. De *visitatiecommissie* concludeert dat er bij de gerechten behoefte lijkt te bestaan aan een meer richtinggevende rol van het kwaliteitsbureau.⁴⁴ Tevens oordeelt de *visitatiecommissie* dat er meer duidelijkheid moet komen over de wederzijdse verwachtingen van de Raad en de gerechten over de taken en rollen van de Raad.⁴⁵ Het rapport laat niet alleen zien dat op sommige terreinen meer sturing door de Raad wenselijk wordt geacht maar ook dat op bepaalde terreinen niet bij elk gerecht bekend is welke ondersteuning de gerechten kunnen en mogen verwachten.

9.2.1 *Knelpunten*

Bovenstaande opsomming van uiteenlopende rollen die de Raad vervult, vraagt om een nadere beschouwing waarbij tevens een aantal knelpunten gesignaleerd kunnen worden. Waarin schuilen de knelpunten?

Ten eerste zijn de verschillende rollen niet altijd verenigbaar met elkaar. De Raad als directeur en toezichthouder vereist een directief optreden, terwijl de Raad als facilitator en coördinator om een meer terughoudende, dienstverlenende en

⁴² Het bureau ondersteunt (de leden van) de Raad en bestaat uit vijf afdelingen: kabinet en communicatie, besturing, begroting en financiële zaken, bedrijfsvoering, ontwikkeling en interne financiële ondersteuning.

⁴³ *Visitatie Bureau van de Raad voor de rechtspraak 2006*, p. 7.

⁴⁴ *Visitatie Bureau van de Raad voor de rechtspraak 2006*, p. 49.

⁴⁵ *Visitatie Bureau van de Raad voor de rechtspraak 2006*, p. 11.

ondersteunende rol vraagt. De samenwerking tussen de gerechten en de Raad vraagt om weer een andere benadering en invulling van zijn rol namelijk een coöperatieve. Bij de uitoefening en invulling van zijn taken zal de Raad het overleg en de samenspraak met de gerechten dienen te zoeken. De rollen verhouden zich zo-doende in een zekere spanning ten opzichte van elkaar; de Raad die in allerlei samenwerkingsverbanden met de gerechten een coöperatieve rol heeft, dient bijvoorbeeld tegelijkertijd tevens als toezichthouder op te treden bij diezelfde gerechten. De formele bevoegdheden die de Raad ter beschikking staan, zoals het geven van algemene aanwijzingen ten aanzien van de bedrijfsvoering en het houden van toezicht (art. 91 en 92 Wet RO) wekken andere verwachtingen en vragen een andere benadering en invulling van zijn rol dan wanneer de Raad bijvoorbeeld optreedt als samenwerkend orgaan. Gelet op de onduidelijkheid en de verwarring die daaromtrent ontstaat is het van belang dat de Raad daarover helder communiceert.⁴⁶

Ten tweede lopen de meningen over de wijze waarop de Raad invulling zou dienen te geven aan zijn rol(len) uiteen. Zowel binnen de Raad zélf⁴⁷ als daarbuiten (met name bij de gerechten en de gerechtsbesturen) verschillen de opvattingen hierover en bestaan er tegengestelde denkbeelden. Als voorbeeld verwijst ik naar het Rapport Expertmeeting Gerechtelijke samenwerking in de praktijk.⁴⁸ Tijdens die bijeenkomst werd direct betrokkenen – waaronder sectorvoorzitters en presidenten van rechtbanken – en ervaringsdeskundigen gevraagd naar de bestuurlijke rol voor de Raad met betrekking tot samenwerking. De reacties daarop liepen behoorlijk uiteen en varieerden van: centrale sturing, knopen doorhakken en de Raad moet wilskracht hebben tot terughoudend in directief leiderschap, faciliterend en stimulerend.⁴⁹

Een ander voorbeeld ontleen ik aan het rapport ‘Recht doen aan benchmarken’.⁵⁰ In het kader van dit onderzoek naar het gebruik van de benchmark is aan de directeuren bedrijfsvoering van de gerechtsbesturen gevraagd welke rol de Raad volgens hen kan en/of moet vervullen als het gaat om het gebruik van de benchmark als leerinstrument. Een kwart van de gerechten ziet een duidelijke, centrale rol voor de Raad, een coördinerende en faciliterende rol door signalen op te pikken en een verbinding te leggen tussen gerechten waardoor de Raad ook een regiefunctie krijgt. Eveneens een kwart van de gerechten ziet juist geen rol voor de Raad op dit terrein. Zij zijn van mening dat het een eigen verantwoordelijkheid

⁴⁶ Vgl. *Rechtspraak is kwaliteit* 2006, p. 35–38.

⁴⁷ Gerechtsbesturen constateren, bijvoorbeeld in het bestuurlijk overleg, grote verschillen in de wijze waarop de leden van de Raad hun rol daarin vervullen, door met name een andere persoonlijke stijl. Vermaas en Nieuwland 2006, p. 10.

⁴⁸ Dit rapport is onderdeel van de evaluatie van de commissie-Deetman.

⁴⁹ *Expertmeeting Gerechtelijke samenwerking in de praktijk* 2006, p. 27–28.

⁵⁰ Benchmarken is het vergelijken van de prestaties van een product of organisatie met die van concurrerende producten of organisaties uit dezelfde sector.

van de gerechten is en vinden bovendien dat centrale sturing vaak leidt tot langzame trajecten.⁵¹

Zolang de rollen van de Raad binnen de Raad zelf nog niet voldoende zijn uitgekristalliseerd, zal er ook binnen de gerechten hierover onduidelijkheid blijven bestaan, niet alleen ten aanzien van de invulling van de rollen door de Raad maar in het verlengde daarvan ook voor wat betreft de afbakening van bevoegdheden en rollen tussen de Raad en de gerechtsbesturen. Maar ook al zou er consensus bestaan over de wijze waarop de Raad invulling dient te geven aan zijn rol(len) dan nog blijkt er – zoals bovengenoemde voorbeelden illustreren – discussie over de rol van de Raad te blijven bestaan ten aanzien van specifieke onderwerpen die op dat moment aan de orde zijn.

De Raad verwordt, geschetst vanuit bovenstaande knelpunten, tot een soort kameleon; steeds een andere 'kleur' (lees: rol) aannemend op het moment dat de taak, bevoegdheid of het specifieke onderwerp daarom vraagt.

9.2.2 *Bevindingen*

Op grond van het voorgaande is het door de visitatiecommissie gesignaleerde dilemma dat de Raad bij zijn optreden ervaart tussen ondersteunen enerzijds en sturen anderzijds op tweeërlei wijze te verklaren. In de eerste plaats zijn de rollen die de Raad heeft te vervullen niet altijd verenigbaar met elkaar. De rol van directeur, toezichthouder en financier vereist een krachtige sturing terwijl de Raad in zijn rol als facilitator en ondersteuner van projecten en processen daarin een meer terughoudende rol zal aannemen. Het lijkt welbeschouwd niet zozeer een keuzeprobleem maar eerder ingegeven door het feit dat de Raad *verschillende*, en soms ogenschijnlijk tegengestelde rollen te vervullen heeft.

In de tweede plaats heeft de Raad het uitgangspunt van de wetgever dat de Raad er is voor de gerechten tamelijk strikt geïnterpreteerd en serieus opgepakt en ingevuld. Vanaf het allereerste begin in de aanloop naar en de instelling van de Raad zijn allerlei vormen van samenwerking en samenwerkingsverbanden, overlegstructuren en projectgroepen als 'paddenstoelen uit de grond geschoten'. Tevens wordt bij de uitvoering van die samenwerking een veelheid aan gremia betrokken.⁵² Het gevolg van de mate van ernst waarmee de Raad de opdracht van de wetgever heeft opgepakt en zich daarmee heeft geprofileerd naar de gerechten is dat de Raad zichzelf in een sterk ondersteunende rol heeft geduwd. Hiermee heeft de Raad als het ware een struikelblok opgeworpen om zijn rol als orgaan ten behoeve van de gerechten wat minder ondersteunend en wat meer richtinggevend en

⁵¹ Vermaas en Nieuwland 2006, p. 34–35.

⁵² Gelet op de hoeveelheid een schier onmogelijke taak om een volledig beeld te kunnen geven. Ik noem hier onder andere de presidentenvergadering, de landelijke overleggen van de voorzitters van de diverse sectoren, het landelijk directeurenberaad en werkgroepen, commissies en projectgroepen die ad hoc worden samengesteld om thema's en onderwerpen verder te ontwikkelen en vorm te geven.

sturend in te kunnen vullen. Daarnaast lijkt de opmerking van de commissie-Deetman, dat gelet op de gegroeide praktijk dat de Raad alle belangrijke voorstellen voorlegt aan de presidentenvergadering deze als het parlement van de rechtspraak is gaan functioneren, er op te wijzen dat de Raad enigszins is doorgeschoten in de overlegcultuur.⁵³ Bijkomend gevolg van al die vormen van samenwerking en overleg is dat de onderlinge verhoudingen niet altijd duidelijk zijn en de afbakening van taken en bevoegdheden tussen de Raad en de gerechten diffuus is. De aanbeveling van de commissie-Deetman om de rolverdeling van de Raad, zijn bureau, de presidentenvergadering en de landelijke overleggen van sectorvoorzitters te verhelderen is, gelet op bovenstaande, van groot belang.⁵⁴

Kortom: de invulling en afbakening van rollen, een zekere spanning en tegenstelling tussen rollen en de grote mate van samenwerking die de Raad in een keurslijf van overlegstructuren dwingt zijn de meest in het oog springende knelpunten.

9.3 Taken en bevoegdheden ten aanzien van de kwaliteitsbevordering van rechtspraak en rechtspleging; het normatieve kader

De wetgever heeft met de inwerkingtreding van de Wet Raad voor de rechtspraak onder andere bedoeld de Raad op landelijk niveau (macroniveau) een aantal taken en bevoegdheden toe te delen.⁵⁵ De wetgever heeft daarbij bewust niet gekozen voor een gedetailleerde opsomming van specifieke terreinen waarop de Raad werkzaam zal zijn. Met het oog op ontwikkelingen die zich in de toekomst kunnen voordoen, achtte de regering het beter het takenpakket zoveel mogelijk open te houden.⁵⁶

Vanuit het wettelijk kader waarin taken en bevoegdheden zijn toebedeeld aan de Raad zal in deze paragraaf worden onderzocht of deze kunnen worden aangewend voor het bevorderen van de kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging. Daartoe zal allereerst worden gezien binnen welke kwaliteitsperspectieven die wettelijke taken en bevoegdheden zijn te rangschikken. Vervolgens wordt een beknopte inventarisatie gemaakt van kwaliteitselementen die door de Raad ter hand zijn en worden genomen.

⁵³ *Rechtspraak is kwaliteit* 2006, p. 37-38.

⁵⁴ Naar aanleiding hiervan gaat de Raad de mogelijkheden voor stroomlijning van de verschillende overlegvormen onderzoeken, *Agenda van de Rechtspraak 2008-2011*, p. 9.

⁵⁵ Voor een overzicht van de taken en bevoegdheden verwijs ik naar hoofdstuk 8, paragraaf 8.4.3 waar deze nader zijn toegelicht.

⁵⁶ *Kamerstukken II* 1999/00, 27 182, nr. 3, p. 20.

9.3.1 *Binnen welke kwaliteitsperspectieven zijn de taken en bevoegdheden van de Raad te rangschikken?*

In deel II van dit onderzoek is bij de analyse van het begrip kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging gekozen voor een dimensiebenadering waarbij het begrip is belicht vanuit drie perspectieven. Zoals in hoofdstuk 4 is uiteengezet, richt de analyse zich – gelet op de perspectieven – zowel op juridische als bestuurlijk-organisatorische kwaliteit alsmede op kwaliteit van dienstverlening. De wettelijke taken en bevoegdheden van de Raad worden in deze paragraaf, waar mogelijk, gerangschikt binnen de perspectieven op kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging. Daarbij is tevens gedifferentieerd naar macro-, meso- en microniveau. Bij het vaststellen van taken en bevoegdheden dienen de Wet RO en het Besluit financiering rechtspraak 2005 als uitgangspunt. In schema 6 (zie p. 297) heb ik getracht de taken en bevoegdheden van de Raad systematisch te vertalen naar de door mij gehanteerde perspectieven op kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging.

Op basis van de schematisch gemaakte analyse kan geconcludeerd worden dat de – in de Wet RO en het Besluit financiering rechtspraak 2005 – genoemde taken en bevoegdheden zijn onder te brengen in het rechtsstatelijk dan wel het bestuurlijk-organisatiekundig kwaliteitsperspectief. Wat opvalt is dat taken en bevoegdheden ten aanzien van het maatschappelijk dan wel klantgericht perspectief in ieder geval vanuit de wettelijke kaders op geen van de drie niveaus zijn vast te stellen. Voorts zijn op macroniveau geen taken en bevoegdheden voorhanden binnen het rechtsstatelijk perspectief en op microniveau niet ten aanzien van het bestuurlijk-organisatiekundig perspectief. Deze laatste constatering vallen wellicht te verklaren. Binnen het rechtsstatelijk perspectief zijn taken en bevoegdheden op macroniveau veelal toegekend aan de (grond)wetgever. In hoofdstuk 5 hebben we kunnen zien dat de (grond)wetgever een belangrijke rol speelt bij het operationaliseren van het rechtsstatelijk perspectief op macroniveau. Dat de Raad geen taken en bevoegdheden heeft binnen het bestuurlijk-organisatiekundig perspectief op microniveau lijkt evident. Eventuele taken en bevoegdheden met betrekking tot het microniveau binnen dit perspectief behoren op de eerste plaats tot het domein van het gerechtbestuur.

Artikel 94 Wet RO kent de Raad taken en bevoegdheden toe ter bevordering van de juridische kwaliteit. Deze taken en bevoegdheden zijn binnen het rechtsstatelijk perspectief ook van invloed op het microniveau. Wellicht kan gesproken worden van indirecte invloed omdat de Raad tot taak heeft *ondersteuning te bieden* aan activiteiten van de gerechten die gericht zijn op uniforme rechtstoepassing en bevordering van de juridische kwaliteit. De vraag die daarbij evenwel rijst is of het bevorderen, bewaken en verbeteren van de juridische kwaliteit niet bij uitstek de taak en het domein van de individuele rechter is?⁵⁷ In binsel dient die vraag be-

⁵⁷ Zoals taken en bevoegdheden aangaande het bestuurlijk-organisatiekundig perspectief op microniveau op de eerste plaats tot het domein van de gerechtbesturen behoren.

vestigend te worden beantwoord. Echter, het (mede)ontwikkelen en ondersteunen van instrumenten waarmee de individuele rechter aan zijn kwaliteitsverbeterende taak invulling kan geven, ligt evenzeer op de weg van de Raad. Hierbij valt onder andere te denken aan het ontwikkelen en ondersteunen van instrumenten ter bevordering van de deskundigheid van de rechter, ter verbetering van de motivering van vonnissen en instrumenten ter bevordering van de rechtseenheid. Daarmee raken genoemde taken en bevoegdheden uit artikel 94 Wet RO enerzijds aan het bevorderen van de kwaliteit van het product, de rechterlijke uitspraak en anderzijds aan het bevorderen van de persoonlijke, professionele kwaliteit van de rechter.

Schema 6: (Wettelijke) taken en bevoegdheden van de Raad in het licht van kwaliteitsbevordering van rechtspraak en rechtspleging

	Rechtsstatelijk perspectief <i>Juridische kwaliteit</i>	Bestuurlijk/ organisatiekundig perspectief <i>Bestuurlijk-organisatorische kwaliteit</i>	Maatschappelijk c.q. klantgericht perspectief <i>Kwaliteit van dienstverlening</i>
MACRO		<ul style="list-style-type: none"> * art. 91, lid 1, sub a-b; voorbereiding begroting en toekenning budgetten aan de gerechten * art. 91, lid 1, sub f; wer-ving, selectie, aanstelling, benoeming en opleiding van personeel * art. 95; adviestaak * art. 7 Besluit financiering rechtspraak 2005 – kwaliteitsstelsel 	
MESO	* art. 94 Wet RO; ondersteuning bieden aan activiteiten van de gerechten gericht op uniforme rechtstoepassing en bevordering van de juridische kwaliteit	<ul style="list-style-type: none"> * art. 15, lid 6; aanbeveling benoeming bestuurslid * art. 91, lid 1, sub c, d en e; ondersteuning van en toezicht op de bedrijfsvoering en de uitvoering van de begroting door de gerechten * art. 91, lid 2, sub c-d; zorg gericht op de kwaliteit van de bestuurlijke en organisatorische werkwijze van de gerechten en zorg gericht op personeelsaangelegenheden * art. 92; aanwijzingsbevoegdheid met het oog op een goede bedrijfsvoering van de gerechten 	
MICRO	* art. 94 Wet RO; ondersteuning bieden aan activiteiten van de gerechten gericht op uniforme rechtstoepassing en bevordering van de juridische kwaliteit		

9.3.2 Op welke kwaliteitselementen richt de Raad zich?

Om een beeld te krijgen van de elementen van kwaliteit waar de Raad zich op richt, is – zonder volledig te willen zijn – aan de hand van de verschillende documenten van de Raad een inventarisatie gemaakt van elementen, uitgangspunten en doelstellingen waarmee de kwaliteitsbevorderende rol van de Raad kan worden geëxpliciteerd.

In de Strategische Agenda 2002–2005 die tot stand kwam op initiatief van de Raad in nauw overleg met het College van Afgevaardigden en de landelijke Presidentenvergadering, zijn een aantal beleidsprioriteiten geformuleerd voor de periode 2002–2005.⁵⁸ Ook de Agenda van de rechtspraak 2005–2008 formuleert een aantal doelstellingen voor de betreffende periode. Inmiddels is de Raad aan zijn derde Agenda van de rechtspraak 2008–2011 toe.⁵⁹ Ik heb de doelstellingen en de beleidsprioriteiten uit de strategische agenda's, voor zover mogelijk, vertaald naar kwaliteitselementen en gerangschikt onder een van de door mij gehanteerde kwaliteitsperspectieven. Daarnaast zijn ook de jaarplannen van de Raad als uitgangspunt gebruikt voor het kunnen inventariseren en benoemen van kwaliteitselementen.⁶⁰

Niet alleen de strategische agenda's maar ook het onderzoeksprogramma van de Raad staat ten dienste van de wettelijke taken van de Raad.⁶¹ Een veelheid aan onderzoeksvragen wordt – in aansluiting op de Agenda's van de rechtspraak – uitgezet. Voor de periode 2005–2006 werden onderzoeksvragen geformuleerd rond de volgende thema's: de toegang tot en het beroep op de rechtspraak, de interne organisatie van rechtspraak, de kwaliteit en doelmatigheid van rechtspraak en de effecten van (vernieuwingen bij) de rechtspraak. De onderzoeksthema's zijn daarmee binnen alle drie de kwaliteitsperspectieven te rangschikken. In de periode tussen 2006–2008 zijn onder andere onderzoeken uitgevoerd naar de inschakeling van deskundigen in de rechtspraak, de toedeling van zaken binnen de gerechten, de invloed van schaalgrootte op de productiviteit van gerechten en de informatiebehoefte en informatiewaardering van justitiabelen.⁶²

In schema 7 op p. 300 is vanuit deze (beleidsbepalende) documenten van de Raad een vertaalslag gemaakt naar kwaliteitselementen binnen de door mij gehanteerde kwaliteitsperspectieven van rechtspraak en rechtspleging, gedifferentieerd naar macro-, meso- en microniveau. Deze elementen zijn terug te vinden in de matrix ten aan-

⁵⁸ *Agenda voor de rechtspraak 2002-2005*.

⁵⁹ Ook deze strategische agenda's zijn in nauw overleg met diverse geledingen tot stand gekomen. Zie hiervoor de verantwoording in de *Agenda van de Rechtspraak 2008-2011*, p. 30–31.

⁶⁰ De jaarplannen zijn gebaseerd op en grotendeels concrete uitwerkingen van de op dat moment vigerende strategische agenda.

⁶¹ Zie het rapport betreffende het onderzoeksprogramma *Terugblik 2002-2005 & Programma 2005-2008* op

<http://www.rechtspraak.nl/NR/rdonlyres/5AB471FB-FA17-433E-8251-B465748DA33A/0/Programmaexterneverspreiding.pdf>

⁶² Voor een volledig overzicht zie

<http://www.rechtspraak.nl/Gerechten/RvdR/Wetenschappelijk+onderzoek/Onderzoeksprojecten/>

zien van de analyse van het begrip kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging in deel II van dit onderzoek (zie schema 2 op p. 91).

De inventarisatie van kwaliteitselementen zoals schematisch weergegeven op pagina 300 brengt mij tot de navolgende puntsgewijs weergegeven constatering.

- Binnen alle drie de perspectieven zijn kwaliteitselementen te rangschikken. Er is dus vanuit de (beleidsbepalende) documenten en de doelstellingen van de Raad aandacht voor juridische kwaliteit, bestuurlijk-organisatorische kwaliteit en voor kwaliteit van dienstverlening.
- Met uitzondering van het macroniveau binnen het rechtsstatelijk perspectief, zijn op alle niveaus binnen alle perspectieven kwaliteitselementen te rangschikken waarbij de Raad direct (sturend of initiërend) dan wel indirect (ondersteunend of coördinerend) een rol heeft.
- Bezien we de elementen per agenda, gerelateerd aan een bepaalde periode dan kan een (accent) verschuiving worden waargenomen. In de loop der tijd is het accent verschoven van elementen gericht op de bestuurlijk-organisatorische kwaliteit naar meer aandacht voor juridische kwaliteitselementen. Uit het Jaarplan Rechtspraak 2006, maar ook uit de daaropvolgende jaarplannen is op te maken dat de Raad zich er terdege van bewust was dat de nadruk met name in de beginperiode van de Raad op bestuurlijk-organisatorische kwaliteitselementen lag (uitgebreider hierover paragraaf 9.4).
- Een vergelijking met schema 6 waarin (wettelijke) taken en bevoegdheden zijn weergegeven, laat zien dat er geen taken en bevoegdheden zijn toegekend aan gaande het maatschappelijk en klantgericht perspectief. Vanuit de strategische agenda's is evenwel een aantal kwaliteitselementen te benoemen passend binnen voornoemd perspectief. Hetzelfde kan vastgesteld worden ten aanzien van het microniveau binnen het bestuurlijk-organisatiekundig perspectief.
- Vooruitlopend op de volgende paragraaf kan wellicht gesteld worden dat de Raad het niet zozeer moet hebben van de (wettelijke) taken en bevoegdheden ten aanzien van kwaliteitsbevordering van rechtspraak en rechtspleging maar veeleer van de wijze waarop hij deze operationaliseert.

Schema 7: Inventarisatie kwaliteitselementen

	<i>Juridische kwaliteit</i>	<i>Bestuurlijk-organisatorische kwaliteit</i>	<i>Kwaliteit van dienstverlening</i>
MACRO		<p>2002-2005</p> <ul style="list-style-type: none"> *werving,selectie,opleiding *huisvesting gerechten *integraal systeem kwaliteitszorg/Rechtspraak *effectieve arbeidsmarktstrategie *verbetering bekostigingssysteem <p>2005-2008</p> <ul style="list-style-type: none"> *schaalgrootte *actief personeelsbeleid 	<p>2002-2005</p> <ul style="list-style-type: none"> *versterken externe oriëntatie/communicatie *versterken publiek vertrouwen *transparantie <p>2005-2008</p> <ul style="list-style-type: none"> *vergroten betrokkenheid burgers *meerjarenprogramma Publieksvoorlichting *vergroten transparantie <p>2008-2011</p> <ul style="list-style-type: none"> * vergroten digitale toegankelijkheid en bereikbaarheid * verbeteren informatievoorziening
MESO	<p>2005-2008</p> <ul style="list-style-type: none"> *institutionele onafhankelijkheid en onpartijdigheid *rechtseenheid /bevorderen uniforme rechtstoepassing <p>2008-2011</p> <ul style="list-style-type: none"> * procedurele rechtseenheid/uniforme rechtspleging 	<p>2002-2005</p> <ul style="list-style-type: none"> *productiegroei en verbetering doelmatigheid *werkprocessen *personeelsmanagement *integraal systeem kwaliteitszorg *kennismanagement *snelheid/doorlooptijden *loopbaanontwikkeling *verbeteren informatievoorziening <p>2005-2008</p> <ul style="list-style-type: none"> *actief personeelsbeleid *differentiatie zaaksbehandeling * normering doorlooptijden *besturingsconcept *specialisatie door concentratie/samenwerking *invoering kwaliteitssysteem <p>2008-2011</p> <ul style="list-style-type: none"> * differentiatie zaaksbehandeling *doorlooptijden * effectieve rechtspraak *leiderschap 	<p>2002-2005</p> <ul style="list-style-type: none"> *externe oriëntatie <p>2005-2008</p> <ul style="list-style-type: none"> * vergroten transparantie <p>2008-2011</p> <ul style="list-style-type: none"> *verbeteren informatievoorziening
MICRO	<p>2005-2008</p> <ul style="list-style-type: none"> *onafhankelijkheid, onpartijdigheid en integriteit *materiële rechtseenheid <p>2008-2011</p> <ul style="list-style-type: none"> *deskundigheid * materiële rechtseenheid 	<p>2002-2005</p> <ul style="list-style-type: none"> *loopbaanontwikkeling *meetsysteem rechterlijk functioneren <p>2005-2008</p> <ul style="list-style-type: none"> *specialisatie door concentratie 	

9.4 Operationalisering van taken en bevoegdheden ten aanzien van kwaliteitsbevordering van rechtspraak en rechtspleging; het normatieve kader in uitvoering

In de vorige paragraaf is vanuit het wettelijk kader en verschillende (beleidsbepalende) documenten van de Raad een beeld geschetst van de kwaliteitsperspectieven en de elementen van kwaliteit waar de Raad zich op richt. Deze paragraaf besteedt aandacht aan een onderdeel van de centrale vraag namelijk: *op welke wijze* kan de Raad een bijdrage leveren aan het bevorderen van de kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging? Meer specifiek wordt onderzocht op welke wijze de Raad zijn kwaliteitsbevorderende rol vormgeeft. Zoals in hoofdstuk 1, paragraaf 1.4 is uiteengezet, fungeert het door mij ontwikkelde analysemodel tevens als toetsingskader ter beantwoording van de vraag naar de kwaliteitsbevorderende rol van de Raad. De rol van de Raad wordt toegespitst op en gerelateerd aan de in het analysemodel gehanteerde kwaliteitsperspectieven en de daarbij behorende elementen. Vanuit (beleidsbepalende) documenten, jaarplannen en jaarverslagen van de Raad heb ik een selectie gemaakt van de wijze waarop de Raad invulling geeft aan zijn kwaliteitsbevorderende taken en bevoegdheden. Vanzelfsprekend zal daarbij de aandacht mede uitgaan naar door de Raad gehanteerde instrumenten ter bevordering van de kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging. Echter, de vraag naar de werking en het effect van die (kwaliteitsbevorderende) instrumenten in de praktijk van rechtspraak en rechtspleging is daarbij geen voorwerp van onderzoek. Ik heb in dit onderzoek geen instrumentarium ontwikkeld waarmee de eventuele resultaten of effecten van kwaliteitsbevorderende instrumenten kan worden gemeten.

9.4.1 Op welke wijze heeft de Raad zijn kwaliteitsbevorderende rol ingericht?

In het vervolg van deze paragraaf wordt gezien hoe de Raad zijn kwaliteitsbevorderende taken en bevoegdheden in de praktijk heeft geoperationaliseerd. Met andere woorden op welke wijze geeft de Raad invulling en uitvoering aan zijn rol daar waar het gaat om het bevorderen van de kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging?

In grote lijnen is door de Raad op macroniveau een aanpak ontwikkeld om de kwaliteitsbevorderende onderwerpen – die merendeels voortvloeien uit de strategische agenda's – te agenderen. Deze gerechtsoverstijgende, door de Raad ingerichte, thema's krijgen concreet voornamelijk invulling in de vorm van (thema)programma's en daaronder vallende projecten. Daarbij treedt de Raad in hoofdlijnen, deels afhankelijk van het thema, op als initiator, coördinator en facilitator. Tot aan 2008 ging het bijvoorbeeld om de themaprogramma's 'RechtspraakQ' (voor de ontwikkeling en implementatie van het landelijk kwaliteitssysteem), 'Informatiemanagement' (voor de vernieuwing van processystemen en andere ict-toepassingen), en 'Werkprocessen' (voor uniformering en verbetering van werkprocessen en proces-

reglementen).⁶³ Daarnaast wordt door de Raad en de gerechten op macro- en mesoniveau samengewerkt in het programma Bedrijfsvoering⁶⁴ en de sectorprogramma's (hierover meer in paragraaf 9.4.2.1) waarbij de Raad als coördinator en facilitator optreedt. De Agenda van de Rechtspraak 2008-2011 is opgebouwd rondom de thema's deskundige rechtspraak, effectieve rechtspraak, betrouwbare rechtspraak en rechtspraak in de samenleving. Deze nieuwe (beleids)doelstellingen bouwen voort op de Agenda van de Rechtspraak 2005-2008 en op de rapporten van de commissie-Deetman en van de Visitatie gerechten 2006. Geconcludeerd kan worden dat de thema's zowel zijn gericht op het vergroten en bevorderen van juridische kwaliteit, op bestuurlijk-organisatorische kwaliteit als op kwaliteit van dienstverlening.

De aanpak om kwaliteitsbevorderende onderwerpen via programma's en projecten op macro- en mesoniveau uit te werken, betekent niet dat daarmee de kwaliteitsbevordering op microniveau achterblijft. Projecten en programma's die op macro- of mesoniveau worden geïnitieerd en uitgewerkt, mondden in een aantal gevallen uit in instrumenten die ook op microniveau ingezet kunnen worden ter bevordering en verbetering van de kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging. Het project Promis (ter verbetering van de motivering van starfvonnissen) en de landelijke procesregelingen zijn hier voorbeelden van. De uit de projecten en programma's voortkomende resultaten en instrumenten worden in voorkomende gevallen ook op microniveau geïmplementeerd.

In het vervolg van deze paragraaf wordt de kwaliteitsbevorderende rol van de Raad toegespitst op en gerelateerd aan de drie kwaliteitsperspectieven.

9.4.2 *Juridische kwaliteit*

Met betrekking tot juridische kwaliteit speelt met name artikel 94 Wet RO een rol. Ingevolge artikel 94 Wet RO heeft de Raad tot taak ondersteuning te bieden aan activiteiten van de gerechten die gericht zijn op uniforme rechtstoepassing⁶⁵ en bevordering van de juridische kwaliteit. Ondanks de onafhankelijkheids-exceptie in artikel 96 Wet RO, is ten aanzien van de terreinen waar artikel 94 op ziet niet nadrukkelijk uitgesloten dat de Raad zich met het rechterlijk beleid dienaangaande bezighoudt. De wet maakt het mogelijk dat waar de Raad dat zou willen, hij de inhoud van rechtspraak op het niveau van categorieën van zaken kan sturen, mits het motief rechtseenheid dan wel bevordering van de juridische kwaliteit is.⁶⁶ Gelet

⁶³ Voor de inhoud van deze en andere themaprogramma's verwijs ik met name naar het *Jaarplan Rechtspraak 2006* en het *Jaarplan Rechtspraak 2007*.

⁶⁴ In het programma Bedrijfsvoering wordt onder meer invulling gegeven aan personeelsbeleid, huisvesting en communicatiebeleid.

⁶⁵ Ik gebruik de term uniforme rechtstoepassing als partieel synoniem van rechtseenheid. Voornamelijk omdat deze begrippen in een aantal door mij aangehaalde onderzoeken en in de Agenda's van de Rechtspraak door elkaar gebruikt worden. In paragraaf 9.5.2 zal evenwel blijken dat de Hoge Raad aan deze begrippen een verschillende betekenis toekent.

⁶⁶ *Kamerstukken II 1999/00*, 27 182, nr. 3, p. 21-22 en p. 65-68.

op het analysekader is rechtseenheid te beschouwen als een element van juridische kwaliteit en is 'bevordering van de juridische kwaliteit' een te ruime en algemeen geformuleerde omschrijving om vast te kunnen stellen wat daarmee precies wordt bedoeld. Ingevolge de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Wet Raad voor de rechtspraak heeft juridische kwaliteit betrekking op juridische waarden als onpartijdigheid, rechtsgelijkheid, afdoening binnen redelijke termijn en een eerlijke en zorgvuldige procesvoering.⁶⁷ Mede gelet op en blijkend uit documenten van de Raad wordt met 'juridische kwaliteit' doorgaans de juridisch inhoudelijke kwaliteit, de kwaliteit van de rechterlijke uitspraak bedoeld.

9.4.2.1 Bevorderen van juridische kwaliteit

In het navolgende wordt onderzocht op welke wijze de Raad invulling geeft aan zijn ondersteunende taak ter bevordering van de juridische kwaliteit, daaronder begrepen de uniforme rechtstoepassing oftewel rechtseenheid.

RECHTSEENHEID

Allereerst zij opgemerkt dat de rol van de Raad inzake het bevorderen van rechtseenheid in het bestuurs(proces)recht zich niet uitstrekt over het gehele terrein van de bestuursrechtspraak omdat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State buiten het bereik van de Raad valt.⁶⁸ Dat neemt echter niet weg dat samenwerking wenselijk, noodzakelijk en soms zelfs onvermijdelijk is.⁶⁹ De Procesregeling bestuursrechtelijke colleges 2006⁷⁰ en de participatie door de Afdeling bestuursrecht-spraak in de zogenoemde Commissie verbeter-voorstellen bestuursrecht⁷¹ getuigen van deze samenwerking. Ook is met het oog op het verbeteren van de juridische kwaliteit een intercollegiale werkgroep in het leven geroepen om onderwerpen uit de Algemene wet bestuursrecht nader met elkaar te kunnen bespreken. In deze werkgroep participeren het CBb, de CRvB, de ABRvS en de Hoge Raad.⁷²

Daarnaast is in hoofdstuk 8 reeds geconstateerd dat er ten aanzien van het bevorderen van juridische kwaliteit een spanning kan optreden tussen de Raad en de Hoge Raad (zie paragraaf 8.6.2). De Hoge Raad heeft naast het bewaken van de rechtseenheid een rechtsvormende taak. Tot die rechtsvormende taak wordt ook

⁶⁷ *Kamerstukken II 1999/00*, 27 182, nr. 3, p. 62.

⁶⁸ De CRvB en het CBb vallen echter weer wel binnen het bereik van de Raad, zie art. 4 Wbbo en art. 3 Beroepswet die de betreffende bepalingen van de Wet RO van overeenkomstige toepassing verklaren.

⁶⁹ De commissie-Deetman deed een aanbeveling in de richting van overleg door de Raad met onder andere de hoogste bestuursrechter in het kader van de uniforme rechtstoepassing. *Rechtspraak is kwaliteit* 2006, p. 20.

⁷⁰ Procesregeling Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, de centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven, *Stort.* 2005, 250.

⁷¹ De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State was een van de opdrachtgevers voor dit project. Het project is uitgevoerd binnen het landelijke sectorprogramma bestuursrecht. Het rapport van de commissie is in oktober 2006 aangeboden aan onder andere de Minister van Justitie, de opdrachtgevers en de Raad.

⁷² *Jaarplan Rechtspraak* 2008, p. 27.

het bewaken van de (juridisch inhoudelijke) kwaliteit van de rechtspraak gerekend (met name door het signaleren van ernstige motiveringsgebreken in de in cassatie aan de Hoge Raad voorgelegde uitspraken).⁷³ Raakt dit aan de kwaliteitsbevorderende taak van de Raad? Voor een deel wel, maar de Hoge Raad heeft ten aanzien van de bevordering van de kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging een eigen, zelfstandige rol waar de Raad – gelet op de rechterlijke onafhankelijkheid – een minder expliciete en sturende rol kan spelen binnen het rechtsstatelijk kwaliteitsperspectief. In paragraaf 9.5.2 wordt dit spanningsveld in het licht van verantwoordelijkheidsdomeinen voor de (kwaliteit van) rechtspraak verder toegelicht.

Rechtseenheid was één van de onderwerpen op de Agenda van de Rechtspraak 2005-2008 en is binnen het thema ‘betrouwbare rechtspraak’ ook terug te vinden in de Agenda van de Rechtspraak 2008-2011. Daarbij gaat het zowel om formele, procedurele rechtseenheid als om materiële, inhoudelijke rechtseenheid. Bij procedurele rechtseenheid kan gedacht worden aan de wijze waarop stukken moeten worden ingediend, de gang van zaken ter zitting en het omgaan met uitstelverzoeken. Bij materiële rechtseenheid gaat het om de inhoud van de rechterlijke beslissing zelf. De Raad ziet ten aanzien van het bevorderen van de uniforme rechtstoepassing voor zichzelf een coördinerende en faciliterende rol weggelegd. Als voorbeeld noem ik in dit verband het formuleren van richtlijnen ter bevordering van de rechtseenheid. De Raad legt het initiatief voor de inventarisatie en het formuleren van richtlijnen heel duidelijk bij de landelijke overleggen van sectorvoorzitters. Hij geeft daarbij aan terzake een coördinerende en faciliterende rol te hebben.⁷⁴ Ook ten aanzien van het opstellen van (nog ontbrekende) landelijk uniforme procesreglementen en het uniformeren van werkprocessen legt de Raad de verantwoordelijkheid en de regie bij de landelijke overleggen van sectorvoorzitters.⁷⁵

Uit de terugblik op de uitvoering van de Agenda van de Rechtspraak 2005-2008 blijkt dat de vorderingen ten aanzien van het bevorderen van de rechtseenheid voornamelijk op het terrein van formele rechtseenheid liggen.⁷⁶ Initiatieven en instrumenten ter bevordering van de formele, procedurele rechtseenheid zijn makkelijker te realiseren en implementeren; zo gebruiken de gerechten al enige tijd uniforme rolreglementen en procesregelingen. Ontwikkelingen ten aanzien van het bevorderen van materiële rechtseenheid komen moeilijker tot stand. De Raad legt het initiatief tot coördinatie en afstemming teneinde de materiële rechtseenheid te vergroten – met name in zaken waar geen hoger beroep of cassatie openstaat – bij de landelijke sectorale overleggen.⁷⁷ De meer op de inhoud gerichte instrumenten ter bevordering van de materiële rechtseenheid blijken lastiger te verwezenlijken zoals bijvoorbeeld de landelijk ontwikkelde instrumenten: Oriëntatiepunten straf-

⁷³ Haak 2004, p. 881-888.

⁷⁴ *Agenda van de Rechtspraak 2005-2008*, p. 21-22.

⁷⁵ *Agenda van de Rechtspraak 2008-2011*, p. 24.

⁷⁶ *Agenda van de Rechtspraak 2008-2011*, p. 7.

⁷⁷ *Agenda van de Rechtspraak 2008-2011*, p. 24.

toemeting⁷⁸ en de Databank consistente straftoemeting.⁷⁹ Uit een onderzoek, verricht in opdracht van de Raad, komt onder andere naar voren dat de inhoudelijke kwaliteit en de organisatie van deze twee instrumenten nog dient te verbeteren. Voorts blijkt dat de Oriëntatiepunten goed zijn ingebed in de praktijk. Rechters gebruiken deze vrijwel altijd als uitgangspunt in zaken waarvoor oriëntatiepunten bestaan. Rechters gebruiken de Databank daarentegen nauwelijks, deze lijkt in de praktijk niet aan te sluiten bij de werkwijze van de rechter. De onderzoekers concluderen dat de Databank niet functioneert zoals hij zou kunnen functioneren. Het werken met de Databank is niet of nauwelijks onderdeel van het werkproces van de rechters en daar waar de databank wel wordt geraadpleegd levert deze niet de gewenste informatie op.⁸⁰ Ook al zijn dus op landelijk niveau instrumenten ontwikkeld ter bevordering van de rechtseenheid, daarmee is nog niet gegarandeerd dat deze instrumenten op microniveau ook daadwerkelijk ter hand worden genomen.

COÖRDINATIE VAN RECHTSPRAAK, SPECIALISATIE EN RECHTERLIJKE SAMENWERKING

De commissie-Leemhuis ging er in haar advies vanuit dat de Raad een rol zou hebben in het bevorderen van rechterlijke samenwerking binnen en tussen de colleges, en de bevoegdheid tot het bekrachtigen van gemaakte afspraken in de vorm van richtlijnen of beleidsregels.⁸¹ De regering vond dit te ver gaan (zie hiervoor hoofdstuk 8, paragraaf 8.4.3) en gaf destijds in de Contourennota aan, dat de Raad onder meer zou worden ingesteld ter coördinatie van rechtspraak en rechterlijke samenwerking.⁸² Hoe geeft de Raad hier invulling aan? Het Jaarplan Rechtspraak 2006 laat zien dat de Raad ontwikkelingen in de richting van het vastleggen van afspraken in enigerlei vorm niet schuwt. '(...) In 2006 zal de uniforme rechtstoepassing een nieuwe impuls worden gegeven door het organiseren van sectorale bijeenkomsten waarin wordt bezien of het zinvol is om de gebruiken en handleidingen met betrekking tot specifieke procedures (...) landelijk te uniformeren (...). Daarbij wordt ook aandacht besteed aan de vraag of dergelijke regels dienen te worden gepubliceerd en welke juridische betekenis deze toekomt.'⁸³

Een terugkerend, gerechtsoverstijgend onderwerp in de strategische agenda's van de Raad betreft specialisatie en concentratie van rechtspraak. De Raad heeft, zoals eerder uiteengezet in hoofdstuk 6, met betrekking tot de wijze waarop zaken

⁷⁸ Deze bestaan uit een beknopte omschrijving van een standaardzaak, waaraan een concreet richtpunt voor de op te leggen straf is gekoppeld. Het gaat om de strafoplegging in veelvoorkomende zaken zoals diefstal, mishandeling en eenvoudige drugsdelicten.

⁷⁹ De Databank verzamelt sinds 2000 alle uitspraken van de gerechtshoven waarbij straffen van vier jaar of meer worden opgelegd. Het primaire doel van de Databank is het verschaffen van informatie over eerder opgelegde straffen in soortgelijke zaken. Indien een rechter in een concrete zaak de straf moet bepalen dan kan hij zijn zaak vergelijken met zaken uit de Databank en deze informatie gebruiken bij het bepalen van de straf.

⁸⁰ Schoep en Schuyt 2005 en Schmidt 2005, p. 43-47.

⁸¹ *Rechtspraak bij de tijd* 1998 p. 30-31.

⁸² *Kamerstukken II* 1998/99, 26 352, nrs. 1-2, p. 13.

⁸³ *Jaarplan Rechtspraak* 2006, p. 10.

die specialistische behandeling behoeven een concentratiebeleid geformuleerd.⁸⁴ Ondanks dat specialisatie veel aandacht krijgt in beleidsbepalende documenten van de Raad zijn de geschetste doelen niet gehaald. Binnen de gerechten vindt wel specialisatie plaats maar de gevoelde urgentie om tot specialisatie *tussen* gerechten te komen is niet groot.⁸⁵ Wat is de rol van de Raad in dezen? De landelijke overleggen van sectorvoorzitters hebben een belangrijke adviserende en signalerende rol waar het gaat om het maken van afspraken over de concentratie van zaaksoorten die door hun geringe aantal in combinatie met specialistische deskundigheid niet over alle rechtbanken verdeeld moeten worden. De besluitvorming dienaangaande vindt plaats door de Raad gehoord de Presidentenvergadering. De Agenda van de Rechtspraak 2008-2011 laat zien dat de Raad het initiatief in dezen aan grotendeels aan de gerechten en de besturen zelf laat.⁸⁶

Daar specialisatie door concentratie volgens de Raad vraagt om samenwerking tussen gerechten werd door de Raad en de Presidentenvergadering een commissie ingesteld om meer zicht te krijgen op mogelijke en wenselijke samenwerkingsvormen tussen gerechten.⁸⁷ Deze commissie-Van der Winkel presenteerde in haar advies onder andere een model van duurzame samenwerking tussen gerechten op regionaal niveau.⁸⁸ Voor de voorgestelde regiovorming bleek binnen de gerechten onvoldoende draagvlak te bestaan. Daaropvolgend is door de Raad de Commissie Toedeling Zaakspakketten ingesteld om nader gestalte te geven aan de reflectie over de samenwerking tussen de gerechten met het oog op verdere kwaliteitsverbetering. De commissie noemt als belangrijkste redenen voor samenwerking onder andere de bestaande achterstanden bij een bepaald gerecht, het ontbreken van voldoende capaciteit bij een gerecht om het zaaksaanbod op verantwoorde wijze af te kunnen doen, nieuw aanbod van zaken (zoals de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht) en ingrijpende bewegingen in het zaaksaanbod die om meer flexibiliteit vragen.⁸⁹ De commissie heeft een beleidskader opgesteld waarin wordt aangegeven in welke situaties samenwerking geboden is en wat gerechtsbesturen minimaal moeten regelen om de samenwerking succesvol te laten zijn. In de hoofdlijnennotitie Kwaliteit 2008-2011 onderschrijft de Raad nogmaals het belang van rechterlijke samenwerking en heeft dienaangaande een voorstel gedaan op welke wijze verder inhoud gegeven kan worden aan die samenwerking.⁹⁰ Niet alleen de Raad

⁸⁴ Het zogenaamde Toetsingskader rechterlijke concentratie (zie hiervoor hoofdstuk 6, paragraaf 6.2.1.5). Dit toetsingskader wordt gebruikt op het moment dat nieuwe wetsvoorstellen bij de wetgevingsadvisering waarbij in nieuwe wetsvoorstellen de door de wetgever voorgestane dan wel voorgestelde concentratie van rechtspraak bij een of meerdere gerechten worden getoetst aan dat kader.

⁸⁵ *Agenda van de Rechtspraak 2008-2011*, p. 8.

⁸⁶ *Agenda van de Rechtspraak 2008-2011*, p. 22.

⁸⁷ *Jaarplan Rechtspraak 2006*, p. 11.

⁸⁸ *Goede rechtspraak door sterke regio's 2006*, p. 3-7.

⁸⁹ *Toedeling Zaakspakketten. Specialisatie, concentratie en kwaliteit van rechtspraak 2008*, p. 6.

⁹⁰ *Hoofdlijnennotitie Kwaliteit 2007*, p. 8. Navraag leerde mij dat het voorstel een interne publicatie betreft van W.J.J. van Velzen, *Hoe verder met eindrapport Commissie Van der Winkel*, Raad voor de rechtspraak, januari 2007.

maar ook de wetgever kan bij het realiseren van de hierboven geschetste vormen van rechterlijke samenwerking de gerechten de benodigde ondersteuning bieden. Met het wetsvoorstel Evaluatiewet modernisering rechterlijke organisatie wordt onder andere beoogd dat rechtbanken meer samenwerken bij complexe of weinig voorkomende zaken.⁹¹

Het onderwerp rechterlijke samenwerking lijkt zich niet slechts te beperken tot het domein van de Raad en de gerechten. Ook de Hoge Raad ziet voor zichzelf een verdergaande rol ten aanzien van rechterlijke samenwerking. De Hoge Raad organiseerde in maart 2007 een congres met de titel 'Kwaliteit van rechtspleging, met name in het licht van rechterlijke samenwerking'. Een van de vragen die tijdens het congres aan bod kwam is in hoeverre de Hoge Raad leiding moet geven aan samenwerking binnen de rechtspraak.

HET SECTORPROGRAMMA ALS INSTRUMENT

Naast het in paragraaf 9.4.1 genoemde algemeen, gerechtsoverstijgend deel ten aanzien van thema's en onderwerpen betreffende het bevorderen van de juridische kwaliteit, kiest de Raad voor een zogenaamde sectorbenadering. Deze benadering is gerelateerd aan een aantal rechtsgebieden, uitgesplitst naar de sectoren Civiel, Kanton, Straf en Bestuur. De sectorbenadering manifesteert zich naar de vorm op macroniveau (de overleggen van de afzonderlijke sectoren zijn landelijk georganiseerd) en in de uitvoering op mesoniveau en microniveau (de kwaliteitsbevorderende instrumenten worden uiteindelijk in de gerechten geïmplementeerd en waar mogelijk door de professionals gerealiseerd).

De Raad heeft in 2003 de landelijke overleggen van sectorvoorzitters voorgesteld⁹² om in samenwerking met de Raad via zogenaamde sectorprogramma's te werken aan de verdere verbetering van de rechtspraak (en rechtspleging).⁹³ De Raad is samen met de landelijke sectoroverleggen opdrachtgever voor de diverse programma's. De uitvoering van de programma's wordt gefinancierd en ondersteund door de Raad. Binnen de gerechten wordt op sectorniveau via deze landelijke sectorprogramma's projectmatig aan het realiseren van een aantal centrale doelstellingen gewerkt. De centrale doelstellingen voor alle programma's zijn: het verkorten van doorlooptijden, het terugdringen van de werkdruk, het bevorderen van de rechtseenheid en het verbeteren van kwaliteit en productiviteit. Voornoemde doelstellingen zijn vanuit het analysemodel gericht op elementen van zowel juridische als bestuurlijk-organisatorische kwaliteit.

Een speerpunt van het sectorprogramma Straf in 2005 was bijvoorbeeld de verbetering van de afstemming en samenwerking tussen het Openbaar Ministerie en de gerechten; deze kan de efficiency in de strafrechtketen verhogen. Binnen het sectorprogramma Civiel was onder andere versterking van de regiefunctie van de

⁹¹ *Kamerstukken II* 2008/09, 32 021, nr. 2-3.

⁹² Elke sector kent een zogeheten Landelijk Overleg Voorzitters (LOV) waar initiatieven worden ontplooid en projecten worden uitgezet in samenspraak en samenwerking met de Raad.

⁹³ *Jaarplan voor de rechtspraak 2004*, p. 15 e.v.

rechter een belangrijke doelstelling in 2005. Het sectorprogramma Bestuur richtte zich in 2005 bijvoorbeeld op onderzoek naar de opzet van een kenniscentrum. Ook worden er binnen de sectorprogramma's modellen en tekstblokken voor vonnissen, zogenaamde 'Wizards' ontwikkeld. Doel hiervan is het bevorderen van de rechtseenheid en doelmatigheid.⁹⁴

Binnen de sectoren lopen verschillende projecten, al dan niet ontleend aan de sectorprogramma's, die beogen de kwaliteit van de rechtspraak te bevorderen. Wat leveren die projecten op in relatie tot de kwaliteitsbevordering van rechtspraak en rechtspleging? Ik noem hier enkele projecten uit de verschillende sectoren.⁹⁵ Binnen de strafsector is het Project Motiverings-verbetering in Strafvonnissen (Promis), bij een aantal rechtbanken als pilot uitgevoerd. In navolging hiervan is besloten tot landelijke invoering en wordt gezien of alle straffen in de toekomst duidelijker gemotiveerd kunnen worden (zie hiervoor hoofdstuk 5, paragraaf 5.4.7).⁹⁶ De sector bestuursrecht geeft in meerdere pilots uitvoering aan het project 'Digitale procedure bestuursrecht' waaronder het elektronisch instellen van beroep bij de bestuursrechter en het digitaal beheer van procesdossiers.⁹⁷ Vooruitlopend op het wetsvoorstel Wet elektronisch verkeer met de bestuursrechter kunnen op deze wijze – in overleg met het ministerie van Justitie – de opgedane ervaringen in de pilots meegenomen worden bij de totstandkoming van het wetsvoorstel.⁹⁸ In de sector kanton hebben de landelijke overleggen voorzitters van de civiele en kantonsectoren maatregelen getroffen om meer eenduidigheid te verkrijgen in de behandeling van de aandelenlease zaken. Om te komen tot meer uniformiteit in de behandeling van zaken en een grotere effectiviteit zijn in 2005 verschillende handleidingen tot stand gebracht door de sector civiel (onder andere een 'Handleiding voor de inrichting van deskundigenonderzoek'). In het kader van de versterking van de regiefunctie van de rechter is er een handleiding gemaakt voor de procesgang na de conclusie van antwoord. Enerzijds kunnen de genoemde voorbeelden worden geschaard binnen het juridisch kwaliteitsperspectief, anderzijds zijn deze te herleiden tot het bestuurlijk-organisatorisch perspectief.

Vanaf 2008 staan binnen de afzonderlijke sectoren de vier min of meer abstracte doelstellingen uit de Agenda van de Rechtspraak 2008–2011 centraal. In elke sector worden deze doelstellingen afzonderlijk geconcretiseerd en uitgewerkt in aan de sector gerelateerde en sectorspecifieke activiteiten en projecten. Om de doelstelling

⁹⁴ Zie voor een volledig overzicht Bijlage 1 *Jaarplan Rechtspraak 2005*, Raad voor de rechtspraak.

⁹⁵ De meeste voorbeelden zijn ontleend aan het *Jaarverslag 2005*, Raad voor de rechtspraak.

⁹⁶ *Jaarplan Rechtspraak 2006*, p. 5.

⁹⁷ Zie *Jaarplan Rechtspraak 2007*, p. 27 en *Jaarplan Rechtspraak 2008*, p. 29–30.

⁹⁸ Op 4 december 2007 heeft regeringscommissaris Scheltema namens de Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht aan de Ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een voorontwerp van een 'Wet elektronisch verkeer met de bestuursrechter' aangeboden. De commissie stelt voor in de Awb een bepaling op te nemen die elektronisch verkeer tussen burgers en de bestuursrechter mogelijk maakt.

http://www.justitie.nl/onderwerpen/wetgeving/awb/Voorontwerpen/Wet_elektronisch_verkeer_met_de_bestuursrechter.aspx

deskundige rechtspraak te concretiseren, worden bijvoorbeeld binnen de sectoren civiel en kanton door opleidingswerkgroepen cursussen ontwikkeld voor rechters en juridisch medewerkers.⁹⁹

Naast zijn in hoofdzaak ondersteunende en faciliterende rol binnen het juridisch kwaliteitsperspectief gebruikt de Raad zijn uit artikel 94 Wet RO voortvloeiende kwaliteitsbevorderende bevoegdheid ook in initiërende zin. In 2005 heeft de Raad bijvoorbeeld uit hoofde van deze wettelijke taak het Landelijk Overleg van Voorzitters Civiele sectoren (LOVC) verzocht zich te beraden over de uiteenlopende invulling door de gerechten van de procedure tot het verlenen van toestemming door de voorzieningenrechter voor onderhandse executieverkoop. Het LOVC heeft naar aanleiding hiervan een *best practice* opgesteld voor deze procedure.¹⁰⁰

De gekozen formule, het via sectorprogramma's werken aan de kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging, lijkt mij om een aantal redenen effectief. Ten eerste draagt deze werkwijze bij aan het verder bekendheid geven aan de betekenis van de (kwaliteitsbevorderende) rol van de Raad. Ten tweede wordt door de nauwe samenwerking tussen de Raad en de verschillende sectoren een breder en het noodzakelijke draagvlak gecreëerd voor (activiteiten van) de Raad binnen de gerechten (vrijwel alle medewerkers aan de programma's zijn afkomstig uit de sectoren zelf). Ten derde biedt deze formule voldoende flexibiliteit om sectorspecifiek te kunnen werken aan het realiseren van de centrale doelstellingen en in te kunnen spelen op sectorspecifieke veranderingen (bijvoorbeeld ten gevolge van regelgeving) en voorstellen ter verbetering van de kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging. Met behulp van het opstarten van een nieuw project binnen een sectorprogramma kan in relatief korte tijd veel tot stand worden gebracht. De resultaten van het uitgevoerde project kunnen in een later stadium in alle sectoren worden geïmplementeerd. Een voorbeeld is het, naar aanleiding van de door de Minister van Justitie voorgenomen vereenvoudiging van het griffierechtenstelsel, project 'Implementatie Griffierechten'. Dit binnen de sector civiel uit te voeren project brengt de gevolgen van de voorgenomen stelselwijziging in kaart en doet voorstellen aan de gerechten over invoering van het wetsvoorstel.¹⁰¹

9.4.2.2 Bevindingen ten aanzien van het bevorderen van juridische kwaliteit; sturen op de kwaliteit van het product en op de kwaliteit van de persoon

In gesprekken met de gerechten die onderzoekers hebben gehouden ten behoeve van de evaluatie modernisering rechterlijke organisatie komt de Raad weinig naar voren als het gaat om rechtseenheid en juridische kwaliteit. Men geeft nadrukkelijk aan dat juridische kwaliteit en rechtseenheid aangelegenheden zijn van de rechters zelf, en dat de Raad daaraan alleen maar minimaal bijdraagt. Men geeft aan dat er

⁹⁹ Jaarplan Rechtspraak 2008, p. 21-30.

¹⁰⁰ De Rechtspraak, Jaarverslag 2005.

¹⁰¹ Jaarplan Rechtspraak 2008, p. 25.

op dit punt weinig centrale sturing is, afgezien van een aantal instrumenten die zijn ontwikkeld (waaronder RechtspraakQ).¹⁰²

De Raad ziet ten aanzien van het bevorderen van de uniforme rechtstoepassing voor zichzelf een coördinerende en faciliterende rol weggelegd. Hij geeft de landelijke overleggen sectorvoorzitters een belangrijke rol waar het gaat om het verbeteren van onder meer rechtseenheidsbevorderende instrumenten. De verantwoordelijkheid en de regie voor het ontwikkelen van instrumenten wordt door de Raad bij deze landelijke overleggen van sectorvoorzitters neergelegd. Tegelijkertijd stelt de Raad naast onderzoeksprojecten met enige regelmaat landelijke werkgroepen of commissies in om te adviseren over onderwerpen en instrumenten ter bevordering van de (juridische) kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging.¹⁰³ De resultaten van de onderzoeken leiden in een aantal gevallen weer tot verdere verbetering van de kwaliteit op meso- en microniveau. De Raad stuurt daarmee op indirecte wijze op de kwaliteit maar is daarbij wel afhankelijk van de wijze waarop gerechtsbesturen en de individuele rechters daarmee in de praktijk omgaan. Ook al zijn en worden er op macroniveau instrumenten ontwikkeld ter bevordering van de juridische kwaliteit, daarmee is nog niet gegarandeerd dat deze instrumenten op micro-niveau ook daadwerkelijk ter hand worden genomen dan wel de beoogde resultaten opleveren.

De Agenda van de Rechtspraak 2008-2011, het Jaarverslag 2007 en de Jaarplannen Rechtspraak 2008 en 2009 getuigen van een aantal instrumenten waarmee de Raad op microniveau de deskundigheid wil bevorderen. Het gaat dan met name om permanente educatie,¹⁰⁴ het meelesen van enkelvoudige vonnissen door een andere rechter, meer meervoudige zittingen, de motivering van vonnissen, instructie en feitenonderzoek en doorlooptijden. De Raad geeft tevens aan dat voor voornoemde instrumenten (door de Raad aangeduid als kwaliteitsindicatoren) normen zijn geformuleerd waaraan alle gerechten in 2010 dienen te voldoen.¹⁰⁵ In 'Kengetallen Gerechten'¹⁰⁶ wordt onder andere per gerecht zichtbaar gemaakt in hoeverre de norm ten aanzien van zaken behandeld door de meervoudige kamer al is gerealiseerd.¹⁰⁷ Bezien vanuit het analysemodel zijn voorengenoemde instrumenten grotendeels te beschouwen als instrumenten ter bevordering van de juridische kwaliteit. Enerzijds is de kwaliteitsbevordering daarmee gericht op het product en anderzijds op de kwaliteitsbevordering van de deskundigheid van de persoon.

¹⁰² Boone e.a. 2006, p. 102-103.

¹⁰³ Ter illustratie noem ik er hier enkele: Schoep en Schuyt 2005; *Toedeling Zaakspakketten. Specialisatie, concentratie en kwaliteit van rechtspraak* 2008; De Groot en Elbers 2008 en *Borging permanente educatie voor de Rechtspraak* 2006.

¹⁰⁴ Zie hierover uitgebreid hoofdstuk 5, paragraaf 5.4.5.1.

¹⁰⁵ De norm bij het meelesen van enkelvoudige vonnissen is bijvoorbeeld dat iedere rechter per maand één zwaardere uitspraak laat meelesen. Bij beginnende rechters in een sector wordt in de eerste 6-12 maanden 100 procent meegelesen.

¹⁰⁶ Deze kengetallen zijn bedoel als aanvulling op het Jaarverslag van de Rechtspraak. In deze jaarlijkse publicatie worden kengetallen over het functioneren van de afzonderlijke gerechten gepresenteerd.

¹⁰⁷ *Kengetallen Gerechten* 2008.

Uit verschillende documenten van de Raad blijkt het belang van een deugdelijke motivering. Het Project Motiveringsverbetering in Strafvonnissen (Promis), gesteund door de Raad, duidt erop dat de Raad en de gerechten een deugdelijke motivering als een belangrijk kwaliteitselement beschouwen.¹⁰⁸ Opvallend is wel dat de Raad hiermee voor een sterk accent op de kwaliteit van de strafrechtspraak koos en daarmee – onbedoeld en ogenschijnlijk – de kwaliteit van de motivering binnen de andere rechtsgebieden enigszins ondergeschikt lijkt te maken aan die van de strafrechtspraak. Sterker nog, het Jaarplan Rechtspraak 2007 stelt zelfs nadrukkelijk: ‘Het gaat om kwaliteit in algemene zin en om specifieke aandacht voor kwaliteit in de strafrechtspraak’.¹⁰⁹ Het Jaarverslag 2007 versterkt dit nogmaals; er wordt ten aanzien van de kwaliteitsindicator ‘betere motivering’ slechts melding gemaakt van de Promis-methode (dus gericht op de strafrechtspraak).¹¹⁰

Tot slot kan uit het voorgaande vastgesteld worden dat de Raad ten aanzien van de juridische kwaliteit niet slechts instrumenten inzet ter bevordering van de kwaliteit van het rechterlijk product maar ook ten behoeve van de kwaliteitsbevordering van de professionele kwaliteit van de rechter. Daarmee stuurt de Raad juridische kwaliteit niet slechts op macroniveau maar tevens op meso- en microniveau; zowel gericht op de kwaliteit van het product als op de kwaliteit van de persoon.

9.4.3 Bestuurlijk-organisatorische kwaliteit

Ten aanzien van het bestuurlijk-organisatorisch kwaliteitsperspectief is vooral artikel 91 Wet RO van belang. Het ziet op de voorbereiding van de begroting voor de Raad en de gerechten en de toekenning van budgetten aan de gerechten. Daarnaast is de Raad belast met de ondersteuning van en het toezicht op de bedrijfsvoering bij de gerechten door de Raad. Voorts is de Raad belast met landelijke activiteiten met betrekking tot personeelsaangelegenheden. Kort samengevat richten deze taken van de Raad zich op mensen en middelen.

Artikel 91, tweede lid, Wet RO noemt een aantal aspecten van de bedrijfsvoering waarop de zorg van de Raad zich in het bijzonder moet richten. Het gaat dan bijvoorbeeld om huisvesting en beveiliging, automatisering en bestuurlijke informatievoorziening en de kwaliteit van de bestuurlijke en organisatorische werkwijze van de gerechten. Dit is geen limitatieve opsomming. De wetgever heeft hier bewust ruimte gelaten voor de Raad om ook andere activiteiten op het terrein van de bedrijfsvoering te ontplooiën.¹¹¹ Omdat bedrijfsvoering als een dynamisch proces moet worden gezien en er zich aldoor nieuwe ontwikkelingen blijven voordoen in de organisatie op dit terrein, betekent dit mijns inziens dat er ten aanzien van deze taak een structureel actieve rol voor de Raad is weggelegd. Uit het Visitatierapport

¹⁰⁸ Dit project is in 2004 en 2005 uitgevoerd door de strafsectoren van de rechtbanken Almelo, Arnhem, Utrecht, Zutphen en Zwolle-Lelystad. Zie hiervoor hoofdstuk 5, paragraaf 5.4.7.

¹⁰⁹ *Jaarplan Rechtspraak 2007*, p. 4.

¹¹⁰ *De Rechtspraak, Jaarverslag 2007*, p. 43.

¹¹¹ *Kamerstukken II 1999/00*, 27 182, nr. 3, p. 61-62.

Bureau van de Raad blijkt onder andere dat door de algemene taakomschrijving in de Wet RO deze niet duidelijk weergeeft wat de gerechten op het gebied van bijvoorbeeld huisvesting precies van de Raad mogen verwachten. Dit is evenmin uitgewerkt in andere (beleids)documenten.¹¹²

9.4.3.1 Bevorderen van bestuurlijk-organisatorische kwaliteit

In het navolgende wordt gezien op welke wijze de Raad kan bijdragen aan het bevorderen van de bestuurlijk-organisatorische kwaliteit. Deze paragraaf richt zich in het bijzonder op de elementen adequate toerusting en doelmatigheid, personeelsbeleid en kwaliteitszorg. Vanuit het analysemodel gezien, bevinden deze elementen zich alle op macroniveau. Zoals uit de voorgaande paragraaf naar voren komt, komen de elementen die worden onderzocht voort uit de door de wetgever opgedragen taken en bevoegdheden.

ADEQUATE TOERUSTING EN DOELMATIGHEID

De Raad is belast met de verwerving van de middelen via zijn bij de Minister van Justitie in te dienen begrotingsvoorstel en met de verdeling van de in de Justitiebegroting voor de Raad uitgetrokken middelen over de gerechten. In dit begrotingsstelsel schuilt een spanningsveld. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat de Raad voor het jaar 2006 *eigen* middelen ter beschikking heeft gesteld aan de gerechten om tijdig in te kunnen spelen op de hogere zaaksinstroom. De Raad geeft aan dat deze oplossing slechts een tijdelijke is; niet de Raad maar het kabinet dient de gerechten in staat te stellen de verwachte instroom van zaken met voldoende (personele) middelen te kunnen afdoen.¹¹³ Naast deze min of meer uit noodzaak voortgekomen inzet van eigen middelen waardoor gerechten in staat werden gesteld de verwachte zaaksinstroom te kunnen verwerken, gebruikte de Raad in 2007 een deel van het eigen vermogen om de kwaliteitsverbetering verder inhoud te geven.¹¹⁴ Ook al is het bedrag dat de gerechten per zaak krijgen in 2008 verhoogd, toch werd wederom door de Raad een fors deel van het eigen vermogen ingezet om de kwaliteitsverbeteringen voort te zetten.¹¹⁵

De Jaarplannen Rechtspraak laten zien dat er op grote schaal aandacht wordt besteed aan instrumenten die tot verbetering van de doelmatigheid en de bedrijfsvoering van gerechten moet leiden. Het accent ligt grotendeels op zaken als het inzichtelijk maken van de productieafspraken per sector, doorlooptijden bij de gerechten, prestatiegerichte financiering van de rechtspraak en de ontwikkeling van het personeelsmanagement. In de Begroting Raad voor de rechtspraak 2005 stelde de Raad: ‘Er zal anders gewerkt moeten gaan worden. Voor hetzelfde geld een hogere productie met behoud van kwaliteit, ofwel het vergroten van de doelma-

¹¹² *Visitatie Bureau van de Raad voor de rechtspraak 2006*, p. 33.

¹¹³ *De Rechtspraak, Jaarverslag 2005*, p. 18.

¹¹⁴ *De Rechtspraak, Jaarverslag 2007*, p. 22.

¹¹⁵ *Jaarplan Rechtspraak 2008*, p. 33.

tigheid van de organisatie.’¹¹⁶ Ook al heeft deze focus op een hogere productie nogal wat kritiek ontmoet bij de rechters (hierover meer in paragraaf 9.5.3) toch zijn de gerechten, gelet op de productiecijfers van de afgelopen jaren, ook daadwerkelijk geslaagd in het vergroten van de doelmatigheid.

Op macro- en mesoniveau wordt door de Raad en de gerechten samengewerkt in het programma Bedrijfsvoering.¹¹⁷ Ondanks de ruimte die door de wetgever aan de Raad is gelaten ten aanzien van aspecten van de bedrijfsvoering, heeft de Raad gekozen voor een model waarbij de integrale verantwoordelijkheid voor bedrijfsvoeringsthema's bij de besturen ligt. De ontwikkeling van de taakverdeling op het terrein van de bedrijfsvoering is nog aan de gang en het is nog telkens aftasten wat de rol is van de Raad en die van de gerechten. Een medewerker van de Raad omschrijft het als volgt: ‘De rol van de Raad op het terrein van het personeelsbeleid is klein. Je kunt natuurlijk wel adviseren, maar je kunt alleen voorzichtig bepaalde thema's agenderen.’¹¹⁸ Gelet op de uit artikel 91 Wet RO voortvloeiende ruime omschrijving dat de Raad belast is met het ontwikkelen van landelijke activiteiten op het terrein van personeelsmanagement, wordt de Raad wel een erg terughoudende rol toegedicht. De (beleids)doelstellingen in de strategische agenda's en de notitie Hoofddlijnen personeelsbeleid Rechtspraak 2008-2011 geven aanleiding om te veronderstellen dat er evenwel vanuit de Raad een behoorlijke regie wordt gevoerd als het gaat om het stimuleren en ondersteunen van de bedrijfsvoering, het personeelsbeleid en de organisatieontwikkeling in de gerechten.

PERSONEELSBELEID

In het WRR-rapport ‘De toekomst van de nationale rechtsstaat’ wordt gesteld dat: ‘(...) De hoge eisen die worden gesteld aan de rechtspraak vereisen een permanente aandacht voor de kwaliteitsbevordering door opleiding, nascholing en specialisatie van rechters. Op dit gebied kan er nog veel verbeterd worden. Juist indien de rechterlijke macht als een professionele organisatie de eigen opleiding en begeleiding van nieuwe rechters, de nascholing en specialistische kennis van alle rechters wil blijven onderhouden, zal ook op dit gebied een systematische verbetering en verantwoording noodzakelijk worden.’¹¹⁹

Uit diverse documenten van de Raad is op te maken dat het personeelsbeleid binnen de rechterlijke organisatie nog volop de aandacht krijgt.¹²⁰ Ondanks de voortgaande agendering heeft de Raad echter een beperkt zicht op de ontwikkeling van personeelsmanagement binnen de gerechten. In het rapport *Visitatie Bu-*

¹¹⁶ *Begroting Raad voor de rechtspraak 2005*, p. 13.

¹¹⁷ *Jaarplan Rechtspraak 2005*, p. 17.

¹¹⁸ Boone e.a. 2006, p. 99.

¹¹⁹ Wetenschappelijke Raad voor het regeringsbeleid 2002, p. 197.

¹²⁰ Het *Jaarverslag 2007* geeft aan dat een belangrijk onderdeel van de bedrijfsvoering waar in 2007 veel aandacht aan is besteed, het personeelsbeleid betreft. Echter personeelsmanagement was ook in voorgaande jaren – en is ook de komende jaren – een van de onderwerpen in de jaarplannen van de Raad. Vgl. de *Jaarplannen Rechtspraak 2006, 2007, 2008 en 2009* en de notitie *Hoofddlijnen personeelsbeleid Rechtspraak 2007*.

reau van de Raad wordt geconcludeerd dat, daar waar mogelijk, nagestreefd moet worden dat er op het gebied van het personeelsmanagement een grotere harmonisatie ontstaat.¹²¹

Volgens de commissie-Deetman staan opleiding en ontwikkeling van strategisch personeelsbeleid op de (bestuurs)agenda, maar wordt er niet gestructureerd en systematisch aan gewerkt. Naar het oordeel van de commissie is de Raad op dit punt tot nu toe onvoldoende effectief.¹²² Volgens de commissie is de komende jaren meer aandacht voor het personeel binnen de organisatie gewenst waarbij met name ook gedacht kan worden aan het versterken van het management development-beleid.¹²³ Mede naar aanleiding van de aanbevelingen in het rapport van de commissie-Deetman formuleerde de Raad als personele hoofdthema's voor de periode 2008-2011 onder meer het versterken en verbreden van de professionaliteit, voortgaande ontwikkeling in leiderschap, investeren in diversiteit van de personele samenstelling en het realiseren en stimuleren van een wijze van omgang met elkaar waarbij men elkaar aanspreekt op alle aspecten van de professionele attitude.¹²⁴

PROFESSIONALISEREN VAN LOOPBAANBELEID;

ONTPLOOIINGSMOGELIJKHEDEN EN PROMOTIE

Het professionaliseren van het loopbaanbeleid betekent naast aandacht voor opleiding en (bij)scholing ook dat er op een systematische wijze aandacht dient te zijn voor ontplooiingsmogelijkheden en promotie.¹²⁵ Om recht te kunnen doen aan de professionele organisatie is het noodzakelijk om meer verschillende carrièrepatronen te ontwerpen. Zowel vakinhoudelijk als langs de lijnen van het management. Tot op heden schoof een rechter langzaam maar zeker op in de hiërarchie (zie hoofdstuk 6, paragraaf 6.2.2.2). Binnen een professionele organisatie met nieuwe verhoudingen zullen er competitieve carrièrepatronen gaan ontstaan. Een veranderende organisatie met veranderende rollen voor de moderne rechter vraagt om heldere promotielijnen. In het verlengde van de taak die ligt besloten in artikel 91, eerste lid, onder f, Wet RO, ligt het mijns inziens op de weg van de Raad om carrièrepatronen te ontwikkelen en vast te leggen in promotietrajecten.¹²⁶

¹²¹ *Visitatie Bureau Raad voor de rechtspraak* 2006, p. 30.

¹²² *Rechtspraak is kwaliteit* 2006, p. 28.

¹²³ *Rechtspraak is kwaliteit* 2006, p. 16-17.

¹²⁴ *Hoofdlijnen personeelsbeleid Rechtspraak* 2007.

¹²⁵ Uit medewerkerswaarderingsonderzoeken komt naar voren dat gemiddeld genomen 53% van de medewerkers tevreden is over de ontplooiingsmogelijkheden. De verschillen ten aanzien van de tevredenheid over de mogelijkheden voor ontplooiing tussen rechters en secretarissen zijn daarbij opvallend te noemen; 74% van de rechters is hierover tevreden tegenover bijvoorbeeld 42% van de secretarissen. De stelling: er wordt regelmatig met mij gesproken over mijn loopbaan wordt gemiddeld door 32% van de medewerkers onderschreven. Ook ten aanzien van dit aspect zijn rechters hierover iets beter te spreken dan secretarissen, resp. 38% en 22%. Medewerkerswaarderingsonderzoeken van de gerechtshoven 2008, p. 9. De tevredenheid ten aanzien van het bespreken van de loopbaan lag ook in voorgaande onderzoeken erg laag, zie bijvoorbeeld Medewerkerswaarderingsonderzoeken van de gerechtshoven 2006, p. 9.

¹²⁶ Het gebrek aan promotietrajecten verklaart wellicht de significant lage score op de stelling dat er

Carrièrepatronen en promotietrajecten concentreren zich niet slechts op de loopbaan van de rechter. Indachtig het concept integraal management dient de professionalisering van het loopbaanbeleid gericht te zijn op een *integraal* personeelsbeleid. Dit klemmt te meer nu blijkt dat rechters over het algemeen tevredener zijn over onder andere ontplooiingsmogelijkheden dan de andere medewerkers.¹²⁷

KWALITEIT VAN HET GERECHTSBESTUUR

Vanuit het toezicht op de bedrijfsvoering bij de gerechten ligt er een verantwoordelijkheid voor de Raad om zorg te dragen voor onder andere de kwaliteit van de bestuurlijke en organisatorische werkwijze van de gerechten.¹²⁸ Daarmee is de zorg van de Raad tevens gericht op de kwaliteit van de gerechtsbesturen en de afzonderlijke bestuurders.

Een professionele organisatie kan niet zonder professionele bestuurders. De kwaliteit van de bestuurders is mede van invloed op de kwaliteit van de organisatie en zijn medewerkers. Uit een onderzoek blijkt dat medewerkers niet erg positief zijn over het functioneren van het bestuur (slechts gemiddeld 33% van de medewerkers geeft aan dat het bestuur goed functioneert) en dat het bestuur niet weet wat er leeft bij de medewerkers. Ook is men minder tevreden over de stijl van leidinggeven (50% van de medewerkers is hier tevreden over).¹²⁹ De visitatiecommissie Gerechten constateert dat er vanuit het gerechtsbestuur onvoldoende zicht is op wat zich in de sectoren afspeelt. Daarnaast stelt de visitatiecommissie vast dat bij sommige gerechten de afstand tussen het gerechtsbestuur en de werkvloer erg groot is. In deze gerechten is onvoldoende bekend waar het bestuur zich mee bezighoudt en wat het belang is van deze bezigheden voor de organisatie, aldus de commissie.¹³⁰

Bovengenoemde constatering ten opzichte van het functioneren van het gerechtsbestuur, zijn uiteraard eerst en vooral de verantwoordelijkheid van de individuele gerechtsbesturen zelf. De Raad heeft echter wel een coördinerende taak in het kader van werving en selectie van bestuursfuncties en doet een benoemingsvoordracht aan de regering. Op grond van artikel 15, zesde lid, Wet RO is er een belangrijke rol weggelegd voor de Raad terzake van de benoeming van de leden van de gerechtsbesturen. Volgens de Raad zijn de gerechten echter vrijwel autonoom in de benoeming van leden van het gerechtsbestuur. De rol van de Raad bestaat vrijwel uitsluitend uit het benoemen van de door de gerechten aangedragen kandidaten. De Raad is voornemens in de nabije toekomst een actievere rol te spe-

(door de leidinggevende) regelmatig met de medewerkers wordt gesproken over hun loopbaan.

¹²⁷ Zie noot 125.

¹²⁸ Art. 91, eerste lid, onder e, juncto art. 91, tweede lid, onder c, Wet RO.

¹²⁹ Slechts 12% van de secretarissen en 11% van de administratief (juridisch) medewerkers is het eens met de stelling dat het bestuur weet wat er leeft bij de medewerkers (van de rechters en raadsheren is 27% het eens met deze stelling). Deze percentages zijn gedaald ten opzichte van eerdere onderzoeken. Vgl. Medewerkerswaarderingsonderzoeken van de gerechten 2006, p. 11-12 en Medewerkerswaarderingsonderzoeken van de gerechten 2008, p. 11-12.

¹³⁰ *Rapport Visitatie Gerechten* 2006, p. 14.

len bij de benoeming van presidenten.¹³¹ In het licht van de zorg van de Raad voor de kwaliteit van (het functioneren van) de gerechtsbesturen is dit voornemen toe te juichen.

De wettelijke instrumenten – ondersteuning van en toezicht op de bedrijfsvoering bij de gerechten ingevolge artikel 91 Wet RO – bieden de Raad de mogelijkheid om toezicht en controle te houden op het beheer en de bedrijfsvoering van de gerechten, maar daarmee tevens op het functioneren van het gerechtsbestuur. De toezichthoudende taak van de Raad kan een extra dimensie geven aan de bestuurlijk-organisatorische kwaliteit. Door toezicht in de context van kwaliteitsbevorderend instrument te plaatsen en minder het accent te leggen op toezicht als controlerend, hiërarchisch instrument kan het in de wisselwerking tussen de Raad en het gerechtsbestuur effectief werken. Op welke wijze wordt hier invulling aan gegeven? Het bestuur van een gerecht onderhoudt een plannings- en verantwoordingsrelatie met de Raad. Op basis van het jaarplan van het gerecht worden jaarlijks bestuursafspraken gemaakt met de Raad over de te realiseren productie, te realiseren andere doelen (onder andere over kwaliteit, beveiliging en personeelsmanagement) en budgetten. In de bestuurlijke overleggen die driemaal per jaar met de gerechten worden gevoerd, ziet de Raad onder meer toe op de voortgang van bijvoorbeeld de door de gerechten te realiseren kwaliteitsnormen en worden gemaakte afspraken eventueel bijgesteld. Daarnaast voeren de leden van de Raad jaarlijks functioneringsgesprekken met de presidenten van de gerechtsbesturen. In deze gesprekken staat de manier waarop de presidenten hun managementtaken vervullen centraal.¹³²

MANAGEMENT DEVELOPMENT

Opleiding, management development (MD) en assessments zijn voorwaarden en belangrijke instrumenten om managers en bestuurders te selecteren en op te leiden. Om de kwaliteit van (toekomstige) bestuursleden te kunnen vergroten initieert en organiseert de Raad een zogenaamd management development-traject voor potentiële sectorvoorzitters. Ook zittende leden van gerechtsbesturen worden verder geschoold door middel van bijvoorbeeld coaching en intervisie met professionals uit andere organisaties.¹³³ Het beleid omvat aldus het opsporen, en het voor een goede functie vervulling opleiden van sectorvoorzitters en het professionaliseren van zittende bestuurders.

In het kader van het evaluatieprogramma van de commissie-Deetman is onder meer onderzoek verricht naar de ervaringen met het MD-beleid binnen de rechterlijke organisatie.¹³⁴ Volgens respondenten heeft het MD-beleid van de Raad er toe geleid dat gerechtsbestuurders een attitudeverandering hebben doorgemaakt;

¹³¹ Franssen, Mein en Verberk 2006, p. 31.

¹³² *Novum*, juli 2007.

¹³³ Het Jaarverslag 2007 doet verslag van aspecten van leiderschapsontwikkeling, *De Rechtspraak, Jaarverslag* 2007, p. 48.

¹³⁴ Franssen, Mein, en Verberk 2006.

het beleid zou er toe bijdragen dat meer wordt gedacht en gewerkt als bestuurder dan als rechter. Het zwaartepunt van het MD-programma ligt op het opleiden van sectorvoorzitters. Andere leidinggevendenden (zoals bijvoorbeeld teamvoorzitters) vallen niet onder de reikwijdte van het programma. Gerechtsbestuurders achten het wenselijk dat ook voor het zogenaamde middenmanagement een MD-programma wordt ontwikkeld. Het MD-beleid voor potentials bij gerechten zelf is volgens respondenten tot op grote hoogte een papieren beleid. Er wordt weinig geïnvesteerd in het MD-beleid voor potentials. Het blijft veelal beperkt tot het peilen van mogelijke interesse in een managementfunctie. Uit het onderzoek komt tevens naar voren dat op voorhand geen duidelijke kaders zijn geschapen aan de hand waarvan kan worden afgemeten of het beleid ook inderdaad het gewenste effect heeft.¹³⁵

De commissie-Deetman acht het gewenst dat de Raad een actief beleid voert voor de opvolging van de huidige bestuurders. De Raad heeft thans een terughoudende opstelling op dit punt. De Raad zag en ziet voor zichzelf vooral een coördinerende en stimulerende rol weggelegd. Het management development-beleid kan volgens de commissie nog veel sterker worden neergezet. Er wordt naar het oordeel van de commissie niet gestructureerd en systematisch aan gewerkt.¹³⁶

In reactie op de uitkomsten van het rapport van de commissie-Deetman is in de Jaarplannen Rechtspraak 2008 en 2009 expliciet aandacht voor leiderschapsontwikkeling. Tevens geeft de Raad aan een centrale regie te gaan voeren op de selectie en benoeming van bestuurders.¹³⁷ In het kader van de versterking van het leiderschap streeft de Raad ernaar om tot een samenhangend beleidsprogramma te komen met aandacht voor de verschillende opleidingen, ontwikkelingsfasen en functies van leidinggevendenden. Met dit programma beoogt de Raad de management- en bestuurskwaliteiten verhogen.

KWALITEITSZORG

Op grond van artikel 7 Besluit financiering rechtspraak 2005 dient de Raad een kwaliteitssysteem te ontwikkelen en te beheren aan de hand waarvan de kwaliteit van de rechterlijke organisatie en meer in het bijzonder het rechterlijk functioneren wordt gemeten. Dit is een gedeelde taak die in samenwerking met de gerechten dient te worden uitgevoerd. Een dergelijk systeem is al geruime tijd in ontwikkeling en gaat zelfs terug tot PVRO; dit heeft uiteindelijk geresulteerd in het landelijk kwaliteitssysteem 'RechtspraakQ'.¹³⁸

Opmerkelijk is dat de regering het kwaliteitssysteem koppelt aan de financiering van de rechtspraak terwijl het systeem als zodanig geen onderdeel uitmaakt van de financieringssystematiek.¹³⁹ Deze bepaling was mijns inziens beter op zijn plaats

¹³⁵ Franssen, Mein en Verberk 2006, p. 36 en p. 95-102.

¹³⁶ *Rechtspraak is kwaliteit* 2006, p. 28 en Franssen, Mein en Verberk 2006, p. 31-32.

¹³⁷ *Jaarplan Rechtspraak 2009*, p. 12.

¹³⁸ Zie hiervoor hoofdstuk 6, paragraaf 6.2.3.1.

¹³⁹ Besluit financiering rechtspraak 2005, Nota van toelichting, *Stb.* 2005, p. 19.

geweest in de Wet RO; te meer daar artikel 91, tweede lid, onder c aangeeft dat de zorg van de Raad in het bijzonder is gericht op de kwaliteit van de bestuurlijke en organisatorische werkwijze van de gerechten en artikel 94 de Raad opdraagt ondersteuning te bieden aan activiteiten van de gerechten die onder andere gericht zijn op bevordering van de juridische kwaliteit.

Het kwaliteitsbureau van de Raad heeft ten tijde van het ontwikkelen van het landelijk kwaliteitssysteem RechtspraakQ zowel een belangrijke initiërende als een coördinerende rol vervuld. Na de totstandkoming van het kwaliteitssysteem waren de gerechten aan zet; zij dienden immers het kwaliteitssysteem, meer in het bijzonder het gerechtstatuut en de sectorstatuten, te implementeren. In tegenstelling tot de sturende en stimulerende rol van het kwaliteitsbureau ten tijde van het ontwikkelen van het kwaliteitssysteem, heeft het kwaliteitsbureau zich in de fase van implementatie beperkt tot een faciliterende en informerende rol. De verantwoordelijkheid voor het welslagen van het gebruik van het kwaliteitssysteem werd – met name vanuit het oogpunt van de autonomie van de gerechten – duidelijk bij de gerechten gelegd. Dat er gerechten zijn die moeite hadden om het statuut in hun organisatie in te passen kwam in hoofdstuk 6, paragraaf 6.2.3.1 reeds naar voren.

Naast het kwaliteitsbureau van de Raad heeft met name ook Prisma een ondersteunende rol bij het implementeren van de gerechts- en sectorstatuten en het ontwikkelen van de kwaliteitszorg binnen de gerechten. Prisma profileert zich als het kwaliteitsbureau van de rechtspraak en ondersteunt de gerechten al sinds 1994 bij de versterking van de kwaliteit van de organisatie.¹⁴⁰ Doelstelling van Prisma is het meewerken aan voortdurende verbetering van de rechterlijke organisatie zowel wat betreft de kwaliteit van de bedrijfsvoering als de professionele kwaliteit. Waarin onderscheiden deze twee kwaliteitsbureaus zich? In grote lijnen komt het er op neer dat het kwaliteitsbureau van de Raad met name een functie op macroniveau heeft. Zij draagt onder andere zorg voor het onderhoud en de borging van een adequaat, landelijk kwaliteitssysteem voor alle gerechten gezamenlijk. Prisma speelt daarentegen een belangrijke rol op mesoniveau waar zij op verzoek de individuele gerechten ondersteunt, adviseert en begeleidt bij het implementeren van het kwaliteitssysteem en het verder uitbouwen van de kwaliteit van de organisatie. Vanuit de te onderscheiden functies kan gesteld worden dat het kwaliteitsbureau van de Raad en Prisma elkaar aanvullen in het ondersteunen van de gerechten bij het bevorderen van de kwaliteit van de organisatie.

9.4.3.2 Bevindingen

Ten aanzien van de bestuurlijk-organisatorische kwaliteit heeft de wetgever expliciet gesteld dat het initiatief op dit terrein bij de Raad ligt. De Raad zal met het oog op dit kwaliteitsperspectief concrete initiatieven moeten nemen, aldus de me-

¹⁴⁰ Prisma is in 1994 opgericht door het ministerie van Justitie om de gerechten en de parketten te helpen bij het opzetten van een kwaliteitsbeleid. Het is een landelijke dienst van de rechtspraak en het Openbaar Ministerie die zich richt op versterking en verbetering van de kwaliteit. Zie <http://www.prismaweb.nl>

morie van toelichting.¹⁴¹ Zoals uit de documenten van de Raad blijkt, heeft de Raad de afgelopen jaren inderdaad fors ingezet op het bevorderen en verbeteren van elementen van kwaliteit binnen het bestuurlijk-organisatorisch kwaliteits-perspectief. Tot aan 2006 hebben de documenten van de Raad productiviteit tot een van de belangrijkste speerpunten – zo niet het belangrijkste speerpunt – verheven (de noodzaak daartoe is reeds in hoofdstuk 6, paragraaf 6.1 uiteengezet). Onder andere in de Begroting Raad voor de rechtspraak 2005 is dat prominent te lezen: ‘Met zijn begroting voor de jaren 2005 en volgende wil de Raad voor de rechtspraak dan ook in hoofdzaak de lijn continueren die met de Begroting 2004 is ingezet. Dit betekent dat bij de verdeling van het beschikbare budget voorrang wordt gegeven aan die activiteiten die bijdragen aan de verhoging van het productieniveau. Het streven is er primair op gericht om in alle sectoren meer zaken af te doen. Voor een deel zal deze productieverhoging moeten worden gerealiseerd door verbetering van de doelmatigheid zowel van de organisatie als geheel als van het primaire proces.’¹⁴² Bestudering van de in de jaarverslagen gepubliceerde cijfers laat zien dat de Raad en de gerechten geslaagd zijn in het verhogen van de productie.

Op diverse terreinen binnen het bestuurlijk-organisatorisch perspectief is te constateren dat de rechterlijke organisatie professioneler opereert; bijvoorbeeld ten aanzien van de verdeling en het beheer van de budgetten, op het gebied van personeelsmanagement en ten aanzien van het verbeteren van de doelmatigheid waaronder het systematisch beschrijven en hanteren van werkprocessen. Mede onder invloed van de Raad worden de doorlooptijden genormeerd, zijn er productienormen ingevoerd en worden er jaarlijks productieafspraken gemaakt met de gerechten. De focus op productie en financiering ter bevordering van de bestuurlijk-organisatorische kwaliteit heeft als keerzijde dat binnen een en hetzelfde kwaliteitsperspectief de aandacht voor onderwerpen op het terrein van personeelsmanagement en het ontwikkelen van kwaliteitsbevorderende instrumenten daarvoor naar de achtergrond werden geschoven.

Gesteld kan worden dat de Raad met name op macroniveau een faciliterende en coördinerende rol van betekenis heeft om een directe bijdrage te kunnen leveren aan het bevorderen van de bestuurlijk-organisatorische kwaliteit. Ten eerste biedt het scheppen van financiële voorwaarden en het ontwikkelen van instrumenten ten behoeve van personeelsmanagement de gerechten de mogelijkheid om op mesoniveau zowel de bestuurlijk-organisatorische als de juridische kwaliteit te optimaliseren. Door het aanwenden van eigen vermogen heeft de Raad de gerechten een belangrijke impuls gegeven om de ingezette kwaliteitsverbeteringen op mesoniveau te kunnen continueren en uitbouwen.

Ten tweede heeft de Raad een belangrijke ondersteunende en coördinerende rol gespeeld bij het ontwikkelen van het landelijk kwaliteitssysteem voor de ge-

¹⁴¹ *Kamerstukken II 1999/00*, 27 182, nr. 3, p.62.

¹⁴² *Begroting Raad voor de rechtspraak 2005*, p. 11.

rechten. Tegelijkertijd wordt daarmee een bijdrage geleverd aan het verbeteren en versterken van de bestuurlijk-organisatorische kwaliteit op mesoniveau. Het kwaliteitsbureau van de Raad is daarin een belangrijke schakel en speelt een belangrijke rol ten aanzien van een aantal kwaliteitsbevorderende instrumenten waaronder het kwaliteitssysteem, het formuleren van kwaliteitsbeleid, het initiëren van nieuwe kwaliteitsprojecten en het ondersteunen van lokale kwaliteitsprojecten bij de gerechten. Kwaliteitszorg gaat uiteraard verder dan het ontwikkelen en implementeren van een kwaliteitssysteem. In dat verband wijst de visitatiecommissie Bureau van de Raad erop dat de rol van het kwaliteitsbureau bijstelling behoeft. Gedacht wordt over een richtinggevende rol naast een faciliterende rol en het verleggen van het accent naar de juridisch-inhoudelijke kwaliteit. Tevens constateert de commissie dat een eenduidige en gedeelde afbakening van het begrip kwaliteit ontbreekt bij het kwaliteitsbureau.¹⁴³

Ten derde levert de Raad niet alleen door middel van zijn toezichthoudende rol maar ook door gebruikmaking van het instrument management development een bijdrage aan het verbeteren van de kwaliteit van (de individuele leden van) de gerechtsbesturen. Terzake van de selectie en benoeming van de leden van de gerechtsbesturen stuurt de Raad zijn rol bij van een coördinerende en stimulerende naar een regierol.

Tot slot laat het voorgaande zien dat de door de Raad gehanteerde diversiteit aan rollen heel wel naast elkaar en gelijktijdig kunnen worden vervuld. Zij het dat de Raad op bepaalde onderdelen – al dan niet naar aanleiding van aanbeveling uit verschillende visitatie- en evaluatierapporten – zijn rol heeft bijgestuurd van een terughoudende naar een meer sturende en richtinggevende.

9.4.4 Kwaliteitsbevordering door middel van wetgevingsadvisering; de Raad als adviseur en coördinator

In hoofdstuk 4, paragraaf 4.5 is betoogd dat de kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging deels afhankelijk is van (de kwaliteit van) wetgeving. Daarbij is tevens aangegeven dat de Raad op grond van zijn adviserende taak wellicht een bijdrage kan leveren aan de ontwikkeling en de kwaliteit van voorgenomen wetgeving om daarmee – zij het impliciet – ook de kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging te bevorderen.

Wat is de aard van de advisering van de Raad? Wetgeving die van invloed is op de rechterlijke organisatie en de bedrijfsvoering van de gerechten en de gevolgen van voorgenomen maatregelen voor de werkwijze van de rechter en de werklast van gerechten zijn onderwerp van de advisering van de Raad. De voorgenomen wetgeving kan bijvoorbeeld stijging van de werklast van de gerechten teweegbrengen. Indien uit een wetsvoorstel een stijging van de werklast voortvloeit, formuleert de Raad in zijn advies tevens een financiële claim om de daarmee gepaard

¹⁴³ *Visitatie Bureau Raad voor de rechtspraak* 2006, p. 45-50.

gaande kostenstijging te kunnen verhalen op het betreffende departement. Als voorbeeld wijs ik in dit verband op het advies ten aanzien van het wetsvoorstel Wet Inburgering van 4 maart 2005 en het advies inzake het wetsvoorstel omgevingsvergunning van 30 januari 2006.¹⁴⁴ Algemene oordelen over de doelstelling of de noodzaak van wetsvoorstellen die niet de organisatie en/of anderszins de rechtspraak en rechtspleging betreffen behoren niet tot het domein van de adviserende taak van de Raad. Daarmee zou de Raad al te zeer in het domein van wetgever en bestuur treden. Het maatschappelijke of politieke doel van het beoogde wetsvoorstel dient daarom als een gegeven te worden beschouwd.¹⁴⁵ Wel ligt het binnen de aard van de advisering om iets te zeggen over de uitvoerbaarheid van de wetsvoorstellen. De Raad kan wijzen op onpraktische oplossingen, te vage normen en inconsistenties.¹⁴⁶

De in artikel 95 Wet RO geformuleerde adviestaak van de Raad heeft, gelet op de aard van de advisering zowel betrekking op het juridisch als het bestuurlijk-organisatorisch kwaliteitsperspectief.

DE RAAD ADVISEERT, 'GEOHOORD DE GERECHTEN';

COMPLEXE AFSTEMMING

Op welke wijze geeft de Raad uitvoering aan zijn adviserende taak?¹⁴⁷ Voorgenomen wetgeving en beleid raken vaak direct aan het werkterrein van de gerechten. Ten aanzien van de adviestaak van de Raad is een gedeelde taak tussen gerechten (lees rechters) en de Raad daarom onontbeerlijk.¹⁴⁸ Artikel 95, eerste lid, Wet RO bepaalt dan ook dat de adviezen van de Raad pas worden vastgesteld nadat de gerechten daarover zijn geconsulteerd. De adviestaak van de Raad wordt zodoende uitgevoerd in samenwerking met de gerechten. Om uitvoering te kunnen geven aan deze samenwerking, zijn er vanuit de strafsector en de bestuurssector zogenaamde wetgevingsadviescommissies ingesteld. Deze commissies zijn samengesteld

¹⁴⁴ De door de Raad geformuleerde financiële claim over een periode van vijf jaar, wordt voor de genoemde wetsvoorstellen berekend op 4.100.000,- Euro resp. 15.695.000,- Euro.
<http://www.rechtspraak.nl/Gerechten/RvdR/Wetgevingsadvisering/>

¹⁴⁵ Vgl. te dezen het advies van de Raad d.d. 5 december 2005 inzake het wetsvoorstel strafrechtelijk vervolgbaar maken feitelijk leidinggeven aan verboden gedragingen overheidsorganen.

¹⁴⁶ Voorbeelden hiervan zijn onder andere te vinden in het advies van de Raad van 15 september 2005 over het ontwerp-wetsvoorstel strafbaarstelling verheerlijking enz. van zeer ernstige misdrijven.
<http://www.rechtspraak.nl/Gerechten/RvdR/Wetgevingsadvisering/Wetgevingsadvies+2005.htm>

¹⁴⁷ Voor een uiteenzetting welke invulling de Raad in de eerste vier jaren van zijn bestaan aan zijn adviserende taak heeft gegeven zie Bauw 2006, p. 203-209.

¹⁴⁸ Over samenwerking tussen wetgever en rechter zie De Waard 1994. Kritisch over samenwerking tussen rechters en de andere staatsmachten en/of inspraak van rechters in het wetgevingsproces is De Groot-Van Leeuwen (2005). Zij signaleert in haar oratie dat rechters vaak over de scheidingen tussen de onderdelen van de trias politica heen stappen. Als voorbeeld noemt zij onder andere rechters die deelnemen aan adviescolleges of -commissies en zodoende inspraak hebben in het wetgevingsproces.

uit rechters en gerechtsambtenaren uit de betreffende sectoren.¹⁴⁹ Op deze wijze bestaat er een (indirecte) samenwerking van de rechter met de overheid (lees wetgever), met de Raad als intermediair. Het is vanuit het oogpunt van machtsevenwicht wenselijk om vanuit de rechterlijke macht tijdig advies te kunnen geven ten aanzien van voorgenomen wetgeving.¹⁵⁰

Van Klink en Witteveen bekritiseren de wijze van advisering door de Raad. Zij stellen dat de Raad niet als vertegenwoordiger van de waarnemingen en overwegingen van de rechters in de praktijk fungeert maar als centrale instantie namens zichzelf commentaar geeft. Er wordt volgens hen te weinig gekeken naar de ervaringen in de praktijk van de rechtstoepassing.¹⁵¹ Gelet op de zinsnede ‘gehoord de gerechten’ die standaard in de adviezen van de Raad wordt opgenomen, lijken de adviezen ogenschijnlijk een breed draagvlak te hebben binnen de gerechten. Hierbij zij opgemerkt dat de zeer kleine groep van rechters en gerechtsambtenaren vertegenwoordigd in de wetgevingsadviescommissie nauwelijks gezien kan worden als een optimale vertegenwoordiging en is deze niet altijd te beschouwen als een uniforme afspiegeling van de visie van de gerechten. In die zin deel ik de kritiek van Van Klink en Witteveen. Er is evenwel door de Raad een belangrijke aanzet gegeven om in de toekomst op een adequate wijze uitvoering te kunnen geven aan de wettelijke opdracht om te adviseren ‘gehoord de gerechten’.

De invulling door en de uitvoering van de adviserende taak door de Raad ligt echter gecompliceerder dan bovenstaande op het eerste gezicht doet vermoeden. Een van de problemen waar men op stuit is dat, ook al wordt er met behulp van wetgevingsadviescommissies vorm gegeven aan de consultatie van gerechten, diverse gremia ook nog hun inbreng willen hebben (waaronder de presidentenvergadering en de landelijke overleg vergaderingen sectorvoorzitters). De visitatiecommissie Bureau Raad voor de rechtspraak constateert dat deze versnippering het gevaar in zich heeft dat het advies verwordt tot een compromis van vele meningen. Daarnaast zorgt het grote aantal partijen voor de nodige afstemmingsproblemen. De commissie stelt voorts vast dat de Raad opties waarbij het aantal betrokkenen bij de wetgevingsadvisering vermindert, uit de weg gaat. De Raad wil alle partijen aan zich binden en niet van zich vervreemden, zo constateert de commissie. Desondanks bestaat er bij een aantal betrokkenen onvrede omdat men niet tijdig op de hoogte is gesteld of zelfs helemaal niet is gehoord!¹⁵² Ook bij de presidentenvergadering en het landelijk overleg van de sectorvoorzitters lijkt het draagvlak voor het beperken van betrokkenen bij de advisering te ontbreken.¹⁵³ De commissie is des-

¹⁴⁹ Volgens de visitatiecommissie zijn de wetgevingsadviescommissies een belangrijke schakel maar functioneren ze niet optimaal, *Visitatie Bureau Raad voor de rechtspraak* 2006, p. 42.

¹⁵⁰ Over de vraag of het noodzakelijk of nuttig is dat de rechterlijke macht communiceert met de wetgevende macht zie Davids 2006, p. 2237-2241.

¹⁵¹ Van Klink en Witteveen 2003, p. 13.

¹⁵² *Visitatie Bureau Raad voor de rechtspraak* 2006, p. 42.

¹⁵³ *Visitatie Bureau Raad voor de rechtspraak* 2006, p. 37-38.

ondanks van mening dat de uitgebreide invulling van het overleg door de Raad een heroverweging verdient.¹⁵⁴

SAMENWERKENDE MACHTEN

Over (de manier van) samenwerking van machten valt veel te zeggen. In de literatuur wordt al geruime tijd veelvuldig gepleit voor samenwerking van de staatsmachten.¹⁵⁵ De Waard stelt in zijn oratie onder andere dat advisering door rechters over voorgenomen wetgeving zinvol kan zijn. Hij stelt voorts dat er weinig bezwaren bestaan als het gaat om advisering in kwesties van formeel recht, zoals procesrechtelijke vragen of de inrichting van de rechterlijke organisatie. Ook kunnen rechters zonder bezwaar adviseren over de meer inhoudelijke kant van wetsvoorstellen, voorzover het betreft voorstellen die voor de rechter belastend kunnen zijn. Te denken valt daarbij aan situaties waarin een groot aantal zaken wordt verwacht of aan redactionele aspecten van wetgeving, aldus De Waard.¹⁵⁶

Van Klink en Witteveen stellen, naar Zweeds voorbeeld, onder andere dat aan vergaande betrokkenheid van rechters in het wetgevingsproces belangrijke voordelen zijn verbonden: 'Uit de praktijk van de rechtspraak weten rechters haarfijn welke maatschappelijke en juridische problemen zich voordoen in verband met de reeds geldende wetgeving. Bij verandering van de bestaande wet- en regelgeving en ook bij de introductie van nieuwe regels (die immers vrijwel altijd aan de werking van bestaande regels raken) is kennis over deze problemen eigenlijk onontbeerlijk. De participatie van rechters staat garant voor tijdige en effectieve inbreng.'¹⁵⁷

Ondanks dat rechters al geruime tijd op allerlei manieren betrokken zijn bij de totstandkoming van en de advisering over wetgeving klinken er echter ook kritische geluiden. De betrokkenheid van rechters bij onder andere de wetgevingsadviesing is volgens een deel van de rechters omstreden. Rechters zouden uitsluitend door middel van hun uitspraken met de wetgever dienen te communiceren.¹⁵⁸ Van Amersfoort is kritisch ten opzichte van de terugkoppeling van rechter naar wetgever maar het terugkoppelen van knelpunten op procesrechtelijk terrein lijkt hem weinig problematisch.¹⁵⁹ Uit een onderzoek van Rombouts en De Groot-van Leeuwen blijkt dat rechterlijke advisering soms gebruikt wordt als middel voor vertraging van de besluitvorming.¹⁶⁰ (Het ging in casu overigens niet om advisering waar de Raad bij betrokken was.)

¹⁵⁴ *Visitatie Bureau Raad voor de rechtspraak* 2006, p.42.

¹⁵⁵ Voor een overzicht zie De Groot-van Leeuwen 2005, p. 12-14.

¹⁵⁶ De Waard 1994, p. 39.

¹⁵⁷ Van Klink en Witteveen 2003, p. 11.

¹⁵⁸ Bauw 2006, p. 203-209.

¹⁵⁹ Van Amersfoort 2006, p. 197-202.

¹⁶⁰ Rombouts en De Groot-van Leeuwen 2003, p. 143-152.

ADVISINGER GERICHT OP ORGANISATORISCHE EN/OF JURIDISCH-INHOUDELIJKE ASPECTEN?

Zoals gezegd, kan naast de wetgever ook de Raad de kwaliteit van wetgeving en daardoor impliciet de kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging beïnvloeden.¹⁶¹

Door middel van zijn adviserende rol ten aanzien van wetgeving kan daaraan gestalte worden gegeven. De wetgevingsadvisering door de Raad richt zich voornamelijk op elementen binnen de bestuurlijk-organisatorische kwaliteit. Gekeken wordt met name naar werklastconsequenties voor de rechtspraak en de daarmee gepaard gaande financiële gevolgen. Dat neemt niet weg dat er, in voorkomende gevallen, ook aandacht is voor elementen van juridische kwaliteit. Als wetgeving de rechter onvoldoende toetsingsinstrumenten aanreikt ziet de Raad zich ook ten aanzien van de juridische kwaliteit geroepen dienaangaande te adviseren. Dit gebeurde in 2004 en 2005 enkele malen ten aanzien van voorgenomen wetgeving over terrorismebestrijding. De Raad stelde bijvoorbeeld: 'Ten aanzien van de voorgestelde wijzigingen (...) is de Raad van mening dat daarin de toetsingsdrempel zo laag wordt gelegd dat van een betekenisvolle inhoudelijke rechterlijke toetsing geen sprake is. (...) Het komt de Raad voor dat het wetsvoorstel de rechter onvoldoende instrumenteert (...)'.¹⁶²

De visitatiecommissie constateert binnen de Raad en de gerechten een verschil van mening over de vraag of de adviezen ook juridisch-inhoudelijke adviezen moeten bevatten. Naast de opvatting dat de rol met betrekking tot wetgevingsadvisering terughoudend moet zijn bestaat de mening dat deze rol ruim moet worden ingevuld.¹⁶³ Zoals uit onderstaande zal blijken, kunnen adviezen die naast de gevolgen voor de organisatie (waaronder verzwaring van de werklast) ook juridisch-inhoudelijke aspecten bevatten, leiden tot doublures met andere adviesorganen.

TWEË ADVISERENDE ORGANEN OP HETZELFDE TERREIN;¹⁶⁴
AFBAKENING VAN ROLLEN GEWENST?

Ook de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak heeft op grond van artikel 48, derde lid van de Wvra een taak om adviezen te verstrekken over wetsontwerpen die van belang zijn voor de rechterlijke macht. In de brochure *Wetgevingsadvisering* omschrijft de NVvR haar adviesrol.¹⁶⁵ Deze komt er kort gezegd op neer dat de vereniging adviseert over wetsvoorstellen die de rechtspleging betreffen of anderszins de rechterlijke macht raken. Concept-wetsvoorstellen en beleidsnotities

¹⁶¹ Ik laat de verschillende functies van advisering hier verder buiten beschouwing. Zie over eigenlijke en oneigenlijke functies van adviesinstanties Bovend'Eert en Kummeling 2004, p. 333.

¹⁶² Zie bijvoorbeeld het advies wetsvoorstel opsporing van terroristische misdrijven van 23 december 2004 <http://www.rechtspraak.nl/Gerechten/RvdR/Wetgevingsadvisering/Wetgevingsadvies+2004.htm>

¹⁶³ *Visitatie Bureau van de Raad voor de rechtspraak* 2006, p. 37.

¹⁶⁴ Op grond van art. 74 Wet RO heeft de Hoge Raad ook een adviserende taak. Ik laat dit derde adviserende orgaan hier buiten beschouwing.

¹⁶⁵ <http://www.verenigingvoorrechtspraak.nl/Documents/folder%20weco.pdf>. Zie ook Brouns 2000, p. 173-182.

worden beoordeeld op hun juridische deugdelijkheid en praktische uitvoerbaarheid. Tevens wordt gelet op doelmatigheid van de voorgestelde wetgeving en consequenties voor de werkdruk. Deze uitgangspunten ten aanzien van de wetgevingsadvisering liggen in eenzelfde lijn als die van de Raad. Er is dus in elk geval sprake van een gedeeltelijke overlap ten aanzien van de wetgevingsadvisering.¹⁶⁶ De commissie-Deetman heeft erop gewezen dat een scherper onderscheid gemaakt zou kunnen worden naar advisering vanuit het bedrijfsvoeringsperspectief respectievelijk advisering vanuit het perspectief van de professionele beroepsbeoefenaar en de adviestaken van de Raad en de NVvR daarop in te richten.¹⁶⁷ Dit onderscheid is echter in de praktijk niet altijd even scherp te maken.

Over veel onderwerpen wordt zowel aan de Raad als aan de NVvR gevraagd te adviseren.¹⁶⁸ Bij gelegenheid vindt er overleg plaats tussen de Raad en de NVvR om te komen tot gezamenlijke advisering. Ten aanzien van de beoordeling van bestuurlijke boeten formuleerde de Raad bijvoorbeeld in zijn advies een toetsingskader. Dit kader is samen met de NVvR ontwikkeld.¹⁶⁹ Naast gezamenlijke advisering sluit de Raad zich soms aan bij het door de NVvR uitgebrachte advies en ziet daarmee af van een eigen inhoudelijk advies.¹⁷⁰ Soms zijn er discrepanties te constateren tussen enerzijds advisering door de Raad en anderzijds die van de NVvR. De gekozen invalshoeken lopen uiteen waardoor afwijkende en uiteenlopende adviezen ten aanzien van eenzelfde wetsvoorstel worden uitgebracht.¹⁷¹

Niet alleen ten aanzien van de onderwerpen maar ook ten aanzien van de werkwijze zijn er overeenkomsten tussen de NVvR en de Raad te constateren. De NVvR streeft ernaar zoveel mogelijk de leden, die het onderwerp aangaat, bij de totstandkoming van het advies te betrekken. Daartoe is een deskundigenbank opgezet waarin leden die een bijdrage willen leveren aan de wetgevingsadvisering hun expertise hebben laten opnemen.¹⁷² Zo kan het in de praktijk dus voorkomen dat

¹⁶⁶ Om die reden had de regering aanvankelijk voorgesteld de adviestaak van de NVvR ex artikel 48, derde lid, Wvra te schrappen. De NVvR pleitte echter voor het behoud van zijn adviestaak. Naar aanleiding van het advies van de NVvR is vooralsnog afgezien van het schrappen van de adviestaak. *Kamerstukken II* 2000/01, 27 182, nr. 6, p. 31 en *Kamerstukken II* 1999/00, 27 182, nr. 3, p. 39.

¹⁶⁷ *Rechtspraak is kwaliteit* 2006, p. 37.

¹⁶⁸ In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Evaluatiewet modernisering rechterlijke organisatie wordt ten aanzien van de verhouding tussen de adviestaak van de NVvR en die van de Raad onder andere opgemerkt dat de praktijk van de afgelopen jaren laat zien dat de adviezen van de Raad en de NVvR geen doublure vormen. *Kamerstukken II* 2008/09, 32 021, nr. 3, p. 26.

¹⁶⁹ Advies Bestuurlijke boete kleine ergernissen in de publieke ruimte van 1 april 2004. Gezamenlijke advisering is de afgelopen jaren slechts zelden voorgekomen.

¹⁷⁰ Zie het advies van de Raad inzake Voorstellen scheidings- en omgangsproblematiek van 16 maart 2004 en het advies van 16 februari 2009 inzake wijzigingen in de uitvoering van het Haags Kinderontvoeringsverdrag alwaar de Raad aangeeft het advies van de NVvR d.d. 19 december 2008 te onderschrijven.

¹⁷¹ Vgl. het advies van de NVvR inzake het Wetsvoorstel herziening schuldsanering natuurlijke personen van 29 april 2004 en het advies van de Raad in dezen.

¹⁷² Brochure Wetgevingsadvisering Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak,

dezelfde rechters door zowel de Raad als de NVvR worden geconsulteerd ter advisering over hetzelfde wetsvoorstel.

9.4.4.1 Bevindingen

Met de hierboven beschreven adviestaak heeft de Raad een instrument ter beschikking waarmee een bijdrage kan worden geleverd aan het bevorderen, zij het impliciet, van de kwaliteit van rechtspraak. Zowel ten aanzien van elementen van juridische als bestuurlijk-organisatorische kwaliteit.

De wijze waarop de Raad uitvoering geeft aan zijn adviestaak, in samenwerking met de gerechten, resulteert in een goed evenwicht tussen de inbreng van juridisch-inhoudelijke en van de inbreng van bestuurlijk-organisatorische aspecten. De participatie van rechters op een aantal terreinen aangaande de advisering is daarbij van belang. De toegevoegde waarde schuilt enerzijds in het geven van inhoudelijk advies ten aanzien van de consistentie binnen het wetsvoorstel maar ook die van bestaande wetgeving en de praktische uitvoerbaarheid van de voorgestane wetgeving en anderzijds in het plaatsen van redactionele opmerkingen en kanttekeningen. Het knelpunt dat zich sterk laat gevoelen bij deze samenwerking is dat het adagium 'gehoord de gerechten' slechts een zeer klein deel (van vertegenwoordigers) van de gerechten betreft, waarbij men zich de vraag kan stellen of de representativiteit daarmee voldoende is gewaarborgd. Het gevolg kan zijn dat een kleine vaste groep van rechters en gerechtsambtenaren, welke zitting hebben in de wetgevingsadvies-commissies, (onbedoeld) een bepaalde invalshoek kiezen. Aan dit door mij geconstateerde bezwaar kan eventueel tegemoet worden gekomen door gebruik te maken van pools zodat de wetgevingsadviescommissies steeds in een wisselende samenstelling adviseren (een soortgelijke werkwijze wordt door de NVvR gehanteerd). Daarnaast leidt de samenwerking in een aantal gevallen tot (te) lange trajecten met name daar waar naast de wetgevingsadviescommissie andere overleggen waaronder de presidentenvergadering en het landelijk overleg sectorvoorzitters, geconsulteerd dienen te worden over bepaalde belangwekkende onderwerpen in de betreffende wetsvoorstellen.

Tot slot is het, gelet op de gesignaleerde knelpunten ten aanzien van de wetgevingsadvisering door zowel de Raad als de NVvR, wenselijk om vanuit een oogpunt van duidelijkheid, uniformiteit en doelmatigheid de adviserende taak van de NVvR met betrekking tot wetgeving te integreren/in te bedden in die van de Raad, of omgekeerd. Mede gelet op de geschetste situaties, lijkt het in ieder geval zinvol om (vaker of structureel) gezamenlijk te adviseren en indien mogelijk tot een heldere afbakening te komen waarbij de juridisch inhoudelijke advisering kan worden belegd bij de NVvR en de werklastmeting en (financiële) consequenties voor de gerechten bij de Raad.

9.4.5 *Kwaliteit van dienstverlening*

In de organisatie van de Raad is er binnen het bureau van de Raad, naast een aantal andere clusters, een cluster Communicatie ingericht. Het cluster verzorgt de communicatie voor de rechterlijke organisatie op macroniveau. Het betreft onder andere taken op het gebied van pers- en publieksvoorlichting. De Raad rekent daarmee ook het bevorderen van elementen binnen het dienstverlenend kwaliteitsperspectief tot zijn taken.

9.4.5.1 Bevorderen van de kwaliteit van dienstverlening

Tot dusver heeft de Raad in alle Agenda's van de Rechtspraak het verbeteren en bevorderen van elementen van dienstverlening waaronder transparantie, voorlichting en toegankelijkheid als beleidsdoelstelling opgenomen. De Agenda van de Rechtspraak 2008-2011 heeft onder meer het verbeteren van de informatievoorziening als belangrijk onderwerp opgenomen onder de doelstelling 'Rechtspraak in de samenleving'. Ook het afgeronde onderzoeksproject 'Informatiebehoefte en informatiewaardering van justitiabelen'¹⁷³ geeft aan dat de Raad er belang aan hecht ook binnen het maatschappelijk c.q. klantgericht kwaliteitsperspectief met name op macroniveau een duidelijke rol te vervullen. Het overzicht van kwaliteitselementen binnen dit perspectief in schema 7 laat dit overigens duidelijk zien.

Op welke wijze de Raad invulling geeft aan het bevorderen van de kwaliteit van dienstverlening wordt in het onderstaande uiteengezet.

VERGROTEN TRANSPARANTIE EN VERANTWOORDING NAAR DE SAMENLEVING

Het vergroten van de transparantie van de rechterlijke organisatie was een van de doelstellingen in de Agenda van de Rechtspraak 2002-2005. Deze doelstelling heeft uiteindelijk geresulteerd in publicatie van de zogenaamde 'Kengetallen Gerechten'. In deze jaarlijkse publicatie worden kengetallen over het functioneren van de afzonderlijke gerechten gepresenteerd. Deze zijn bedoeld als aanvulling op het Jaarverslag van de Rechtspraak en geven een duidelijk beeld van de door de gerechten geleverde prestaties.¹⁷⁴ Ook het Rapport Visitatie Gerechten 2006 is een voorbeeld van de wijze waarop een bijdrage wordt geleverd aan het vergroten van de transparantie van de rechterlijke organisatie.

TOEGANKELIJKHEID

De commissie-Deetman constateert dat de Raad de nodige initiatieven heeft ondernomen op het gebied van met name de *elektronische* toegankelijkheid, maar ook dat de voortgang niet op alle punten even groot lijkt. De commissie acht dit in een moderne informatiemaatschappij riskant voor het stelsel als geheel. De digitale infrastructuur heeft gevolgen voor de andere vormen van toegankelijkheid, aldus de

¹⁷³ Mein, Verberk en Vos 2008.

¹⁷⁴ De kengetallen zijn onderverdeeld in vier categorieën: kwaliteit, productie en financiën, mens en organisatie en ontwikkeling en algemeen.

commissie. Dit geldt zowel voor de financiële toegankelijkheid als de geografische toegankelijkheid omdat gebruikmaking van ICT de informatieuitwisseling tussen justitiabelen, instanties en gerechten vereenvoudigt en plaatsafhankelijk maakt.¹⁷⁵

Het vergroten van de digitale toegang tot de rechtspraak is een van de prioriteiten in de Agenda van de Rechtspraak 2008–2011. Daartoe is een programma Digitale toegankelijkheid opgestart. Dit programma moet het onder andere mogelijk maken dat particulieren zaken digitaal kunnen aanbrengen en dat elektronisch berichtenverkeer met professionele partners gerealiseerd wordt. Er worden verschillende projecten uitgevoerd om de digitale toegankelijkheid te vergroten. Dit betreft onder meer de ontwikkeling van een voorziening voor het elektronisch betalen van griffierecht en een project dat het digitaal aanleveren van dagvaardingen in kantonzaken mogelijk moet maken.¹⁷⁶

COMMUNICATIE, VOORLICHTING EN INFORMATIEVOORZIENING

In de jaarplannen van de Raad krijgen voorlichting, voorlichtingsproducten en communicatiebeleid ruimschoots de aandacht.¹⁷⁷ De Raad presenteert zich als aanspreekpunt en woordvoerder van de gerechten als geheel en vervult op het terrein van pers- en publieksvoorlichting een centrale, coördinerende rol.

Op macroniveau besteedt de Raad veel aandacht aan diverse vormen van communicatie en voorlichting (zowel intern als extern); variërend van het beantwoorden van e-mail vragen van het publiek via de website tot het uitgeven van brochures.¹⁷⁸ Ook zijn door de Raad richtinggevende documenten opgesteld waaronder de persrichtlijn.¹⁷⁹ Ondanks dat de Raad een groot aantal activiteiten heeft ontplooid en instrumenten heeft ontwikkeld ter verbetering van de voorlichting en informatievoorziening, constateert de visitatiecommissie dat communicatie hoger op de agenda moet komen, zowel bij de Raad als bij de gerechten.¹⁸⁰ Uit een in opdracht van de Raad uitgevoerd onderzoek naar de informatiebehoefte en informatiewaardering en verwachtingen van justitiabelen komt naar voren dat knelpunten in de voorlichting en informatievoorziening ook te wijten zijn aan de burgers zelf. De meeste justitiabelen zoeken bijvoorbeeld zelf niet actief naar informatie ter voorbereiding op hun rechtszaak.¹⁸¹ Het zijn dus niet alleen de door de Raad ontplooid activiteiten ter bevordering van de informatievoorziening maar ook de houding van justitiabelen rol spelen bij het welslagen ervan.

¹⁷⁵ *Rechtspraak is kwaliteit* 2006, p. 9 en p. 44–46.

¹⁷⁶ *Jaarplan Rechtspraak* 2009, p. 17–18.

¹⁷⁷ *Jaarplan Rechtspraak* 2006, p. 12, *Jaarplan Rechtspraak* 2007, p. 21, *Jaarplan Rechtspraak* 2008, p. 16–17 en *Jaarplan Rechtspraak* 2009, p. 17.

¹⁷⁸ Voor een uitgebreid overzicht zie onder andere *Jaarverslag bureau* 2005, p. 11–12.

¹⁷⁹ Over persvoorlichting en de persrichtlijn zie uitgebreider hoofdstuk 5, paragraaf 5.2.5.1 en hoofdstuk 7, paragraaf 7.3.2.

¹⁸⁰ *Visitatie Bureau van de Raad voor de rechtspraak* 2006, p. 52.

¹⁸¹ Mein, Verberk en Vos 2008.

9.4.5.2 Bevindingen

Hoewel in de Wet RO geen aanknopingspunten zijn te vinden voor het uitoefenen van taken en bevoegdheden binnen het maatschappelijk c.q. klantgericht perspectief, heeft de Raad binnen dit perspectief tal van initiatieven ontplooid en instrumenten ontwikkeld ter bevordering van de kwaliteit van dienstverlening.

Op macroniveau vervult de Raad binnen dit kwaliteitsperspectief een initiërende, centrale rol met name in de voorlichtende zin. Door het publiceren van de strategische Agenda van de Rechtspraak, de jaarplannen, jaarverslagen en kengetallen levert de Raad een bijdrage aan het bevorderen van de informatieverschaffing naar de samenleving en het vergroten van de transparantie van de rechterlijke organisatie.¹⁸² Ook met betrekking tot de pers- en publieksvoorlichting levert de Raad een bijdrage aan het bevorderen daarvan. Voorts is het aan de gerechten zelf om binnen de eigen organisatie, al dan niet in samenwerking met de Raad, voldoende aandacht te hebben voor elementen van dienstverlening en het borgen van de kwaliteit daarvan.¹⁸³

9.4.6 Tussenbalans

In het voorgaande is onderzocht op welke wijze de Raad een bijdrage kan leveren aan het bevorderen en verbeteren van de kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging. Met het opstellen van strategische en beleidsbepalende documenten zoals de Agenda van de Rechtspraak, de daarop gebaseerde jaarplannen en bijvoorbeeld de Hoofdlijnennotitie kwaliteit 2008-2011 geeft de Raad aan welke prioriteiten er in een bepaalde periode door de rechterlijke organisatie worden gesteld ten aanzien van het bevorderen van de kwaliteit. De Raad formuleert doelstellingen, kwaliteits- en productienormen en concrete activiteiten welke binnen de gerechten uitgevoerd dienen te worden.

Geconcludeerd kan worden dat de Raad zich bij het bevorderen van de kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging aan de opdracht van de wetgever heeft gehouden om in overleg met de gerechten te werk te gaan. Het ontwikkelen van kwaliteitsbevorderende instrumenten en activiteiten van de Raad geschieden in hoofdzaak in de vorm van projecten, pilots en (sectorspecifieke) programma's in samenwerking met en met deelname van de gerechten. Naar gelang het kwaliteitsperspectief waarbinnen en het niveau waarop de kwaliteitsbevordering plaatsvindt, hanteert de Raad verschillende rollen om hieraan invulling te geven: samenwerkend, faciliterend, coördinerend, initiërend en regisserend.

¹⁸² Ten aanzien van het jaarverslag rees bij de visitatiecommissie bureau van de Raad de vraag voor welke doelgroep dit document wordt geschreven. De omvang van het jaarverslag nodigt volgens de commissie niet uit tot lezen. *Visitatie Bureau van de Raad voor de rechtspraak* 2006, p. 17.

¹⁸³ Op bepaalde onderdelen zoals pers- en publieksvoorlichting is de rolverdeling tussen de Raad en de gerechten nog onvoldoende uitgekristalliseerd en zijn de wederzijdse verwachtingen van de medewerkers van het bureau van de Raad en de (communicatie) medewerkers in de gerechten nog niet duidelijk. *Visitatie Bureau van de Raad voor de rechtspraak* 2006, p. 55-58.

BINNEN WELK PERSPECTIEF BEGEEFT DE RAAD ZICH BIJ HET BEVORDEREN VAN DE KWALITEIT?

De Raad beperkt zich bij het bevorderen en verbeteren van de kwaliteit niet slechts tot een bepaald kwaliteitsperspectief. Gesteld kan worden dat de Raad binnen alle perspectieven instrumenten inzet en ontwikkelt om daarmee de kwaliteit te kunnen bevorderen. Echter de afweging ten aanzien van de keuze voor en de beleidsprioritering met betrekking tot een bepaald perspectief plaatst de Raad sinds zijn aantreden voor een dilemma. Er valt een doorlopende spanning te constateren tussen de keuzes voor de verschillende kwaliteitsperspectieven. Vanaf het allereerste begin wordt dat dilemma ook verwoord in documenten van de Raad: 'Er bestaat een behoefte om de kwaliteit van de rechtspraak te borgen door middel van kwaliteitszorg, tegelijkertijd vragen doeltreffendheid en doelmatigheid meer dan ooit de aandacht bij de inrichting van de werkzaamheden', aldus de voorzitter in het voorwoord van het jaarplan 2003.¹⁸⁴

Na het aantreden van de Raad lag in de beginperiode het accent sterk op het verbeteren van de bestuurlijk-organisatorische kwaliteit. Dat was destijds een bewuste keuze, binnen dit perspectief was nog behoorlijk wat winst te halen aan gaande kwaliteitsverbetering in de organisatie.¹⁸⁵ Het gevolg en het risico van de nadrukkelijke keuze voor het organisatiekundig perspectief was dat daardoor de aandacht voor de juridische kwaliteit behoorlijk uit beeld raakte. Dit spanningsveld werd ook onderkend door de Raad. De Raad gaat vervolgens op zoek naar het juiste evenwicht:

'Steeds meer vragen de gerechten om oog te blijven houden voor de inhoudelijke kwaliteit van de rechtspraak. Zo was er door prioriteit te geven aan het afdoen van zaken de afgelopen periode minder tijd voor het volgen van opleidingen en het begeleiden van rechters in opleiding. (...) Deze signalen noodzaken er toe, dat de inhoudelijke kwaliteit duidelijker in het licht zal worden geplaatst (...).'¹⁸⁶

In het Jaarplan Rechtspraak 2006 herstelt de Raad de balans en worden de eerste aanzetten gegeven voor een bijsturing van de kwaliteitsbevordering van bestuurlijk-organisatorische naar juridische kwaliteit. De Raad besteedt in zijn Jaarplan Rechtspraak 2006 veel aandacht aan de kwaliteit van de rechtspraak¹⁸⁷ en stelt dat de focus de afgelopen jaren sterk op de productiviteit van de rechtspraak was gericht waardoor de balans tussen productiviteit en kwaliteit dreigt door te slaan. 'De grenzen van wat kwalitatief nog aanvaardbaar is zijn opgezocht en hier en daar zelfs

¹⁸⁴ *Jaarplan voor de rechtspraak 2003*.

¹⁸⁵ De voorzitter van de Raad memoreerde in zijn voorwoord bij het Jaarplan 2003 reeds dat de organisatie van de rechtspraak beter en efficiënter moest en dat het achterstallig onderhoud in deze groot was. *Jaarplan voor de rechtspraak 2003*, p. 3.

¹⁸⁶ *Jaarplan Rechtspraak 2005*, p. 4.

¹⁸⁷ Het begrip kwaliteit van de rechtspraak wordt niet nader gedefinieerd. Bezien vanuit mijn analysekader worden verscheidene elementen van juridische kwaliteit bedoeld.

overschreden', aldus de Raad.¹⁸⁸ Vervolgens richt(te) de aandacht die er is voor elementen van juridische kwaliteit zich soms opvallend op de strafrechtspraak (ik wijs hier op het project Promis rondom de motivering van strafvonnissen en de notitie 'In het belang van goede strafrechtspraak'). Daarmee lijkt de kwaliteitsbevorderende rol op andere rechtsgebieden onderbelicht te blijven. Het is een bekend fenomeen dat de maatschappij en de politiek zich vaak eenzijdig op de strafrechtspraak concentreren. Het strafrecht en de strafrechtspraak laten zich – mede vanwege de mediaaandacht – in sterke mate gevoelen binnen de samenleving. In de meeste gevallen sterker dan de rechtspraak binnen de andere rechtsgebieden. De keuze om het zwaartepunt van kwaliteitsbevordering van de juridische kwaliteit bij de strafrechtspraak te leggen wekt de indruk alsof het verbeteren en bevorderen van de kwaliteit in de andere rechtsgebieden een minder grote rol zou spelen.¹⁸⁹

Toch bleef ondanks de keuze voor een stevig accent op het bevorderen van de juridische kwaliteit een spanning aanwezig tussen de perspectieven. Enerzijds stelde de Raad dat de aandacht de afgelopen jaren te sterk op de productiviteit was gericht. Anderzijds gaf de Raad tegelijkertijd aan dat hij naar verwachting voor 2006 hogere productieafspraken zal maken met de gerechten dan met de Minister van Justitie was afgesproken. De aandacht zal echter niet uitgaan naar meer productie boven de gemaakte afspraken maar naar (het uitbouwen van) kwaliteitsbevorderende activiteiten, aldus de Raad.¹⁹⁰ De Minister van Justitie merkte in zijn reactie op het jaarplan 2006 op dat er niet zo zeer sprake is van een keuze tussen productiviteit en kwaliteit maar dat deze aanvullend op elkaar zijn. Doelmatig functioneren biedt de rechtspraak immers de benodigde ruimte voor kwaliteitsinitiatieven, aldus de minister.¹⁹¹ Zoals de minister het formuleert is er eerder sprake van een oneigenlijk spanningsveld, een vermeende spanning tussen juridische en bestuurlijk-organisatorische kwaliteit.

In zijn Agenda van de Rechtspraak 2008-2011 memoreert de Raad aan het feit dat de afgelopen periode de inhoudelijke kwaliteit van de rechtspraak sterk onder de aandacht is gekomen. (De vele voorbeelden in de voorgaande hoofdstukken van dit onderzoek getuigen hier van). Die aandacht voor de inhoudelijke kwaliteit komt voort uit het algemene gevoelens binnen en buiten de rechtspraak, dat de inhoudelijke kwaliteit onder druk is komen te staan door de nadruk in de afgelopen jaren op productie en het wegwerken van achterstanden. Mede naar aanleiding van (maar niet slechts alleen gebaseerd op) het evaluatierapport 'Rechtspraak is kwaliteit' van de commissie-Deetman en de uitkomsten in het rapport visitatie gerechten, maakt de Raad wederom de balans op en legt in de Agenda van de Rechtspraak 2008-2011 de focus nog nadrukkelijker op de bevordering van de juridische kwaliteit.

¹⁸⁸ *Jaarplan Rechtspraak 2006*, p. 4.

¹⁸⁹ Uit een publicatie blijkt dat de Raad zich bewust is van de beeldvorming die op deze wijze ontstaat. Van Delden, Van Dijk en Bauw 2007, p. 144-151.

¹⁹⁰ *Jaarplan Rechtspraak 2006*, p. 6-7.

¹⁹¹ *Kamerstukken II 2005/06*, 29 279, nr. 34, p. 1.

Zoals ik eerder heb opgemerkt was het, gelet op de modernisering van de organisatie van de gerechten, van groot belang om in de aanvangsfase van de Raad het accent te leggen op het bevorderen van elementen van bestuurlijk-organisatorische kwaliteit. Dat daardoor de aandacht voor de juridische kwaliteit enigszins naar de achtergrond verdween, is een keuze van prioriteiten die alleszins is te billijken. Voor het bevorderen van de kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging was eerstens een accent op de bestuurlijk-organisatorische kwaliteit nodig (voor de juridische kwaliteit hadden de gerechten en de individuele rechters toch wel voldoende aandacht). Aannemelijk is immers dat een goede organisatie bijdraagt aan de mogelijkheid om ook tot kwalitatief goede rechtspraak te komen. Zo beschouwd, lijkt het dilemma tussen juridische en bestuurlijk-organisatorische kwaliteitsbevordering een oneigenlijk dilemma te zijn.

9.5 Verantwoordelijkheidsdomeinen voor kwaliteitsbevordering; grenzen aan de kwaliteitsbevorderende rol van de Raad?

In paragraaf 9.4 en de bijbehorende subparagrafen is aandacht besteed aan de vraag *op welke wijze* de Raad zijn kwaliteitsbevorderende rol heeft vorm gegeven. In deze paragraaf staat de vraag naar de begrenzing van die rol centraal namelijk: *in hoeverre* kan de Raad een bijdrage leveren aan het bevorderen van de kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging. Deze vraag wordt met name ingegeven door de constatering dat niet alleen de Raad een rol (lees: taken en bevoegdheden) heeft in het bevorderen van de kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging. Meerdere actoren – waaronder de Minister van Justitie en de gerechten – hebben taken, bevoegdheden en instrumenten waarmee die kwaliteit kan worden verbeterd. De individuele rechterlijke ambtenaren en gerechtsambtenaren, het bestuur van een gerecht, de Raad en de Minister van Justitie hebben ieder voor delen van het geheel daaraan een bijdrage te leveren. De kwaliteitsbevordering manifesteert zich daardoor zowel op macro-, meso- als microniveau. Grenzen waar de verantwoordelijkheid van de een begint en die van de ander ophoudt zijn diffuus en soms moeilijk vast te stellen. Wie is verantwoordelijk voor wat?¹⁹² Voor een deel is dat geëxpliciteerd in taken en bevoegdheden, wettelijk dan wel in bijvoorbeeld het bestuursreglement van de gerechten. Mede gelet op de rechterlijke onafhankelijkheid en de autonomie van de gerechten ligt hier een spanningsveld. Waar loopt de Raad tegen de grenzen van zijn kwaliteitsbevorderende rol aan? Deze vraag raakt aan de verschillende domeinen binnen en buiten de rechterlijke organisatie. Hoewel de betreffende domeinen allen streven naar een in alle opzichten goed functionerende recht-

¹⁹² De toenmalige Minister van Justitie was zeer stellig in het antwoord op deze vraag: ‘(...) De verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de rechtspraak ligt in eerste instantie bij de rechtspraak zelf, de taak van de minister van Justitie is hierbij beperkt tot de randvoorwaarden (te denken valt daarbij aan de financiering en de wettelijke kaders)’, *Kamerstukken II* 2005/06, 29 279, nr. 30.

spraak, handelt elk domein vanuit een eigen krachtenveld. De verschillende krachtenvelden kunnen een zekere spanning opleveren. Daarmee is niet gezegd dat deze spanning in alle gevallen belemmerend werkt. Deze spanning kan misschien juist een bepaald synergetisch effect hebben tussen de afzonderlijke kwaliteitsbevorderende rollen.

Het is lastig precies te onderscheiden waar het domein van de Minister van Justitie ophoudt en waar de domeinen van de Raad, de gerechtsbesturen (en die van de individuele rechters) beginnen. Wel kan gesteld worden dat het welslagen van de doelstellingen van de Raad en zijn kwaliteitsbevorderende rol deels afhankelijk is van de medewerking van de wetgever en de Minister van Justitie. Ook een coöperatieve opstelling van de gerechtsbesturen is daarbij onontbeerlijk. De Raad signaleerde in zijn begroting 2005 bijvoorbeeld dat de ambities van de Raad voor een deel slechts kunnen worden verwezenlijkt met medewerking van de wetgever. De Raad benadrukt daarbij dat de rechtspraak de ruimte zal moeten worden gegeven om zijn eigen organisatie en werkwijzen in te richten.¹⁹³

9.5.1 De Raad en de Minister van Justitie; grenzen aan de adviestaak?

In hoofdstuk 8, paragraaf 8.6.1 is de relatie tussen de Raad en de Minister van Justitie, in termen van taken en bevoegdheden, in zijn algemeenheid geschetst. Deze paragraaf besteedt aandacht aan de bevoegdheidsafbakening ten aanzien van de bevordering van de kwaliteit, meer in het bijzonder aan de adviestaak van de Raad.

‘(...) De wijze waarop de algemene doelstellingen op het terrein van de rechtspraak – zoals goede kwaliteit, vlotte afhandeling van zaken en goede toegankelijkheid voor de burger – worden bereikt, is echter uitdrukkelijk een zaak van de rechterlijke macht zelf. (...) In de nieuwe verhouding tussen de minister van Justitie en de rechtsprekende macht ligt de verantwoordelijkheid van de minister vooral bij het in stand houden van een adequaat wettelijk kader, het verstrekken van de middelen die nodig zijn om goede rechtspraak te kunnen realiseren en het verkrijgen van inzicht in het functioneren van de rechtspraak in termen van de effecten van de inzet van de verstrekte middelen.’¹⁹⁴

Ik heb die ‘gouden koorden’ tussen de Minister van Justitie en de Raad al eerder aangestipt (zie hoofdstuk 6, paragraaf 6.2.4) daar waar het de financiering van de rechtspraak betrof. Een loskoppeling van de Raad ten opzichte van de Minister van Justitie is van essentieel belang om de Raad daadwerkelijk in staat te stellen zijn door de wetgever gewenste bufferfunctie te laten vervullen.¹⁹⁵ Het verdelen en

¹⁹³ *Begroting Raad voor de Rechtspraak 2005*, p. 11.

¹⁹⁴ *Kamerstukken II 2002/03*, 28 600 VI, nr. 2, p. 108.

¹⁹⁵ Bovend'Eert (2006, p. 79-114) stelt dat de bufferfunctie van de Raad wordt verzwakt door de omvangrijke beslissingsbevoegdheden van de minister met betrekking tot de samenstelling, ta-

herschikken van bevoegdheden en het uiteen trekken van functies is problematisch en kan op verschillende terreinen tot een ‘domeinstrijd’ leiden. Als voorbeeld refereer ik hier aan een reactie van de toenmalige Minister van Justitie in zijn commentaar op het Jaarplan voor de rechtspraak 2004. Om aan te geven dat de adviserende rol van de Raad ook zijn grenzen kent, memoreerde hij ten aanzien hiervan dat de Raad geen zelfstandige taak heeft ten aanzien van de inrichting en de ontwikkeling van de rechtspraak in Nederland. Zeker daar waar wetgeving nodig is, ligt primair de verantwoordelijkheid bij de regering, aldus de minister.¹⁹⁶ Uiteraard ligt de verantwoordelijkheid voor wetgeving primair bij de regering. Dat neemt echter niet weg dat een grote mate van overleg – ook over wetgeving aangaande de inrichting van de rechtspraak – tussen de minister en de Raad (in deze context in de vorm van het geven van advies) in het belang van de kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging noodzakelijk is. Met name waar het gaat om gevoelige onderwerpen die de inrichting van de rechtspraak betreffen, zoals bijvoorbeeld de herziening van de gerechtelijke kaart,¹⁹⁷ is advisering door de Raad (en in het verlengde daarvan de rechten) van groot belang. De advisering, het voeren van overleg en de daarmee gepaard gaande samenwerking zorgen tevens voor het creëren van voldoende draagvlak binnen de Raad en de rechten.¹⁹⁸ Zij zijn uiteindelijk degenen die uitvoering dienen te geven aan organisatorische, personele en andere consequenties van een eventuele voorgenomen herziening binnen de rechterlijke organisatie.

Omgekeerd komt het ook voor dat de Raad in zijn advies de grenzen aangeeft ten aanzien van bepaalde onderwerpen waarover zijn advies wordt gevraagd: ‘In verband met de sterk politieke lading van het onderhavige onderwerp behoort het naar het oordeel van de Raad primair de wetgever, en niet de rechter, te zijn die de leidende gezichtspunten verschaft. De inhoudelijke bepaling van de (wenselijke) grenzen van de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de overheid zelf ligt daarbij vanzelfsprekend in essentie in het politieke domein. De Raad zal daarover derhalve geen oordeel uitspreken’, aldus de Raad in zijn advies.¹⁹⁹ De Raad formuleert hier een soort regel, een algemene grens: het politieke domein behoort niet tot de advisering van de Raad.

De begrenzing die de minister aangeeft ten aanzien van de adviestaak van de Raad laat onverlet dat de Raad ook ongevraagd kan adviseren. De Raad is immers een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. De bevoegdheid

ken en bevoegdheden van de Raad, en door de bevoegdheden van de minister op het punt van de financiering van de rechtspraak en de samenstelling van de gerechtshoven.

¹⁹⁶ *Kamerstukken II* 2003/04, 29 279, nr. 5, p. 5.

¹⁹⁷ Zie hierover onder andere de brief van de Minister van Justitie d.d. 9 april 2009, *Kamerstukken II* 2008/09, 29 279, nr. 90.

¹⁹⁸ Volgens de Raad bestaat het risico dat onvoldoende in- en extern draagvlak gevonden wordt ten aanzien van de besluitvorming over de gerechtelijke kaart. *Jaarplan Rechtspraak 2009*, p. 22–23.

¹⁹⁹ Advies van 5 december 2005 inzake het wetsvoorstel strafrechtelijk vervolgbaar maken feitelijk leidinggeven aan verboden gedragingen overheidsorganen.

om uit eigen beweging te adviseren, vloeit voort uit artikel 18 Kaderwet adviescolleges (zie hiervoor hoofdstuk 8, paragraaf 8.5.3.4). De Raad kan zodoende op een groot aantal terreinen de rechterlijke organisatie betreffende ook ongevraagd adviseren. Indien de Raad ontwikkelingen binnen de rechtspraak signaleert die consequenties kunnen hebben voor de kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging heeft de Raad in dezen een belangrijke pro-actieve rol te vervullen en is het mijns inziens zelfs zijn ‘plicht’ om door middel van het uitbrengen van een ongevraagd advies daarop de aandacht te vestigen.

GRENZEN WORDEN OPGEREKT?

Op het moment dat de Minister van Justitie de Raad expliciet uitnodigt om mee te denken over de ontwikkeling van de rechtspraak lijkt het dat de grenzen van de bevoegdheidsdomeinen kunnen worden opgerekt. Ik wijs in dit verband op het verzoek van de Minister van Justitie aan de Raad om voorstellen te doen tot verbetering van het strafproces. Eén van de voorstellen van de minister betrof de suggestie aan de Raad een Commissie verbetervoorstellen in te stellen met als opdracht voorstellen tot wetswijziging te ontwikkelen die eveneens moeten leiden tot een efficiëntere strafrechtspleging. Daarop werd in september 2001 de Commissie Verbetervoorstellen ingesteld.²⁰⁰ In de opdracht werd tevens verzocht voorstellen in de rapportage aan de Raad op te nemen die betrekking hadden op de organisatie en logistiek van het strafproces. Vanuit de gerechten werden vertegenwoordigers bereid gevonden in deze commissie zitting te nemen. Voorts werden alle rechters en gerechtsscretarissen werkzaam in de strafsectoren uitgenodigd door hen ervaren knelpunten in het strafproces kenbaar te maken aan de Commissie. Dit heeft in totaal 62 verbetervoorstellen opgeleverd.²⁰¹ Een aantal voorstellen voor wetswijziging zijn door de Minister van Justitie overgenomen.²⁰² In navolging hiervan stelde de Raad in een later stadium ook voor de sectoren civiel en bestuur een commissie verbetervoorstellen in. Deze commissies volgden eenzelfde opzet en hanteerden een soortgelijke werkwijze als de commissie verbetervoorstellen straf.²⁰³ Op verzoek van de Minister van Justitie heeft de commissie verbetervoorstellen bestuur een advies uitgebracht over de implementatie van een aantal in haar rapport genoemde verbetervoorstellen.²⁰⁴

²⁰⁰ Kritisch hierover is Prakken 2003, p. 834–835.

²⁰¹ http://www.rechtspraak.nl/Raad_voor_de_rechtspraak/publicaties/verbetervoorstellen.htm

²⁰² De vraag of de rechter dan wel de rechterlijke macht zich daarmee op een hellend (machten-scheidings)vlak begeeft – mag deze zich bijvoorbeeld bemoeien met procesrechtelijke aspecten van wetgeving – laat ik hier in het midden. Zie daarvoor onder andere De Groot-van Leeuwen 2005.

²⁰³ De rapporten van de commissies verbetervoorstellen civiel en bestuur zijn in resp. 2004 en 2006 aangeboden aan de Minister van Justitie en de Raad. <http://www.rechtspraak.nl/NR/rdonlyres/665FB0A4-086E-4CA8-A72C-E6A6997F1CB1/0/cvc.pdf> en <http://www.rechtspraak.nl/NR/rdonlyres/2E41FB6E-FEAE-4E33-A271-2056CF4C05D3/0/eindrapportcommissieverbetervoorstellen.pdf>

²⁰⁴ Het advies is in december 2007 naar de minister gezonden. *De Rechtspraak, Jaarverslag 2007*, p. 34–35.

Tenslotte refereer ik in het licht van de bevoegdheidsafbakening aan de parlementaire Triasconferentie ‘Stoelendans met de macht’,²⁰⁵ waar de voorzitter van de Raad in het kader van de adviestaak van de Raad opmerkte dat het wel binnen de verantwoordelijkheid van de rechterlijke macht ligt om, indien nodig op indringende wijze, aandacht te vragen voor de rechtsstatelijke aspecten van voorgenomen wetgeving.²⁰⁶

De afbakening en begrenzing van de adviserende rol van de Raad lijkt gelet op bovenstaande op bepaalde terreinen nog flexibel maar daardoor ook minder duidelijk.

9.5.2 *Kwaliteitsbewaking door de Hoge Raad*²⁰⁷ versus de rol van de Raad

De Hoge Raad heeft naast zijn rechtsprekende taak een aantal specifieke taken waaronder de zorg voor de rechtseenheid (artikel 81 Wet RO).²⁰⁸ Ook de Raad heeft, zoals eerder is uiteengezet, een rol in het bevorderen van de rechtseenheid. Bij het uitoefenen van deze taak kan een spanning optreden tussen de Raad en de Hoge Raad. Die spanning en de gevoeligheid ten aanzien van dit onderwerp wordt nog eens onderstreept door de interventie vanuit de Hoge Raad ten tijde van de totstandkoming van de Wet Raad voor de rechtspraak. Deze interventie heeft ertoe geleid dat er een verschil in terminologie in de wet is gekomen. De term rechtseenheid is daarbij voorbehouden aan de Hoge Raad. Ten aanzien van de taken van de Raad wordt gesproken over uniforme rechtstoepassing.²⁰⁹

Hoe verhouden deze kwaliteitsbevorderende taken zich tot elkaar? De regering maakt een onderscheid door de rol van de Raad hierin als een faciliterende te bestempelen: het primaat om tot actie over te gaan ligt bij de rechters.²¹⁰ De taak van de Raad wordt aldus omschreven: ‘(...) dat de gerechten *met ondersteuning van* (mijn curs., *WR*) de Raad voor de rechtspraak een aantal specifieke activiteiten kunnen verrichten om de uniforme rechtstoepassing te bevorderen’.²¹¹ Het gaat overigens bij de betreffende activiteiten van de gerechten en de Raad niet om rechtsvorming, maar om een uniforme toepassing van het recht door de verschillende gerechten in concrete situaties.²¹² De Raad moet praktische beleidslijnen kunnen uitzetten; deze moeten wel op enigerlei wijze toetsbaar zijn aldus Haak, oud-president Hoge Raad der Nederlanden.²¹³

²⁰⁵ Conferentie gehouden op 27 januari 2006.

²⁰⁶ De Raad deed dit bijvoorbeeld in zijn advies van 23 december 2004 aangaande het wetsvoorstel opsporing van terroristische misdrijven.

²⁰⁷ Zie bijvoorbeeld Barendrecht 1998b.

²⁰⁸ Over (de functies van) cassatierechtspraak zie onder meer Asser 2007, p. 183-230; Asser, Groen en Vranken 2003 en Asser, Groen en Vranken 2006. Zie ook Huls 2009.

²⁰⁹ *Kamerstukken II* 1999/00, 27 182, nr. 3, p. 65.

²¹⁰ *Kamerstukken II* 1999/00, 27 182, nr. 3, p. 22.

²¹¹ *Kamerstukken II* 2000/01, 27 182, nr. 6, p. 3.

²¹² *Kamerstukken II*, 1999/00, 27 182, nr. 3, p. 65-66.

²¹³ Van der Horst en Wesseling-Van Gent 2004, p. 137-143.

De Hoge Raad ziet zelf duidelijk verschillende taken ten aanzien van rechtseenheid. “De Hoge Raad is het hoogste gerecht, dat de verantwoordelijkheid draagt voor de rechtseenheid en de rechtsontwikkeling. De Raad voor de rechtspraak is een faciliterend orgaan, dat eenheid brengt in de bedrijfsvoering van de gerechten die onder zijn beheer vallen. Richtlijnen die van de Raad voor de rechtspraak uitgaan, kunnen unifiserende invloed uitoefenen op de rechtspraak zolang zij niet in strijd komen met het recht, zoals dat in hoogste aanleg door de Hoge Raad wordt uitgelegd”, aldus de Hoge Raad.²¹⁴ Haak formuleerde het als volgt: ‘De Hoge Raad heeft het laatste woord als het over de inhoud van het recht gaat; daarin zijn wij (...) de laatste en hoogste instantie. De president van de Hoge Raad is aan de top van de kolom van de rechtsprekende macht, waar de Hoge Raad de rechtseenheid bewaakt en leiding geeft aan de rechtsontwikkeling, het boegbeeld van de rechtsprekende macht in het Koninkrijk (...). Dat is niet in tegenspraak met de rol van de Raad voor de rechtspraak’.²¹⁵ De Hoge Raad geeft aan dat op een aantal terreinen betreffende de taakuitoefening van de Raad het in de rede ligt dat overleg zal plaatsvinden, in het bijzonder indien het gaat om de bevordering van de uniforme rechtstoepassing en de juridische kwaliteit.²¹⁶

Volgens Huls kan de Raad onmogelijk inhoud geven aan het streven naar meer uniforme rechtstoepassing en bevordering van de juridische kwaliteit nu de Hoge Raad buiten de moderniseringsoperatie is gebleven. Hij stelde destijds voor om de President van de Hoge Raad te benoemen tot voorzitter van de Raad voor de rechtspraak. Een synthese van de nieuwe en oude vormen en mechanismen om kwaliteit en eenheid te bewaren kan volgens Huls alleen plaatsvinden als de Hoge Raad volop deel uitmaakt van het veranderingsproces.²¹⁷

Het voorstel van Huls inspireert tot een overweging mijnerzijds om taken en bevoegdheden ter bevordering van de juridisch inhoudelijke kwaliteit – die nu (ook) aan de Raad toekomen – primair bij de Hoge Raad te beleggen. De gesignaleerde knelpunten ten aanzien van met name het bevorderen van de uniforme rechtstoepassing geven aanleiding om vorengenoemde (her)verdeling te overwegen. Een verdergaande mogelijkheid – maar ook met verstrekkende gevolgen – zou kunnen zijn om de Hoge Raad en de Raad samen te voegen tot één gezaghebbend orgaan voor de rechterlijke macht met twee afdelingen. Daarbij kan het sturen op de juridische kwaliteit aan de Hoge Raad en het sturen op bestuurlijk-organisatorische en dienstverlenende kwaliteit aan de Raad worden gelaten.

²¹⁴ *Jaarverslag 2001/2002 Hoge Raad.*

²¹⁵ Van der Heijden en d'Oliveira 2001, p. 699-707.

²¹⁶ *Jaarverslag 2001/2002 Hoge Raad.*

²¹⁷ Huls 2000, p. 1776-1777. Het voorstel van Huls verdient volgens Bovend'Eert (2006, p. 113-114) serieuze overweging.

9.5.3 De kwaliteitsbevorderende rol van de Raad begrensd door de rol van de gerechtsbesturen?

‘(...) de strafsector is er zich steeds meer van bewust dat de verantwoordelijkheid voor kwaliteit bij de rechtbank zelf ligt en dat deze beïnvloedbaar is.’²¹⁸

De wetgever heeft niet alleen de Raad maar ook de gerechtsbesturen eigen taken en bevoegdheden toegekend op het terrein van kwaliteitsbevordering van rechtspraak en rechtspleging. De gerechtsbesturen dragen daarmee op meso- en micro-niveau de verantwoordelijkheid voor de bevordering van de kwaliteit. In schema 8 zijn deze (wettelijke) taken en bevoegdheden vertaald naar de drie perspectieven op kwaliteit.

Schema 8: Kwaliteitsbevorderende taken en bevoegdheden van de gerechtsbesturen

	Juridische kwaliteit	Bestuurlijk-organisatorische kwaliteit	Kwaliteit van dienstverlening
MACRO		art. 7 Bfr; kwaliteitssysteem	
MESO	art. 6, lid 1, Wet RO; bezetting enkelvoudige en meervoudige kamers art. 23, lid 3, Wet RO; bevorderen juridische kwaliteit en uniforme rechtstoepassing	art. 19 Wet RO; bestuursreglement art. 23, lid 1, Wet RO; organisatie en bedrijfsvoering art. 31–32 Wet RO; vaststellen jaarplan en begroting art. 35 Wet RO; jaarverslag art. 22, lid 1, Wrra; verdeling werkzaamheden	art. 26 Wet RO; klachtenprocedure
MICRO	art. 46a Wrra; evaluatiegesprekken art. 7 Bfr; meetsysteem rechterlijk functioneren	art. 7 Bfr; meetsysteem rechterlijk functioneren	

²¹⁸ Jaarverslag rechtbank Utrecht 2004.

Artikel 23 Wet RO attributeert een aantal taken en (beheers)bevoegdheden aan de gerechtsbesturen. Het eerste lid stelt dat het bestuur belast is met de algemene leiding, de organisatie en de bedrijfsvoering van het gerecht en in het bijzonder zorg draagt voor onder meer de kwaliteit van de bestuurlijke en organisatorische werkwijze van het gerecht. Artikel 23, derde lid, Wet RO bepaalt vervolgens dat het bestuur voorts tot taak heeft *binnen het gerecht* (mijn curs.) de juridische kwaliteit en de uniforme rechtstoepassing te bevorderen. Het voert daarover overleg met een sectorvergadering of de gerechtsvergadering. Bij de uitvoering van deze taak treedt het bestuur niet in de procesrechtelijke behandeling van de inhoudelijke beoordeling van, alsmede de beslissing in een concrete zaak. Bij de uitvoering van de hierboven genoemde taken, kunnen de gerechtsbesturen – zoals reeds is besproken in paragraaf 9.3.1 – op grond van artikel 94 Wet RO ondersteuning krijgen vanuit de Raad.

Ten aanzien van die taken en bevoegdheden van de gerechten zijn er – op grond van de Wet RO – voor de Raad verschillende rollen te definiëren. Allereerst een ondersteunende rol bij activiteiten van de gerechten die gericht zijn op uniforme rechtstoepassing en bevordering van de juridische kwaliteit. Daarnaast heeft de Raad ten aanzien van de uitvoering van artikel 23, eerste lid, Wet RO een toezichthoudende rol, neergelegd in artikel 37 Wet RO.²¹⁹ Voorts vloeit uit artikel 7 van het Besluit financiering rechtspraak 2005 een coöperatieve rol voort tussen de Raad en de gerechten ten aanzien van het ontwikkelen en beheren van een kwaliteitssysteem (zie hiervoor paragraaf 9.4.3.1). In paragraaf 9.4 is reeds uiteengezet op welke wijze de Raad zijn kwaliteitsbevorderende rol heeft vormgegeven.

AFBAKENING VAN KWALITEITSBEVORDERENDE TAKEN EN BEVOEGDHEDEN

Voorstellen vanuit de Contourennota ten aanzien van de organisatie en structuur van de Raad waren mede gebaseerd op de gedachte dat de Raad zoveel mogelijk zou moeten functioneren als een projectorganisatie waarbij vanuit de gerechten zelf een belangrijke bijdrage wordt geleverd aan de werkzaamheden die in het kader van de Raad worden verricht.²²⁰ Het leidend principe ten aanzien van de afbakening tussen het gerecht en de Raad is een sterke mate van zelforganisatie door de gerechten onder leiding en toezicht van de Raad.²²¹ Dit betreft de bedrijfsvoering en geldt dus ook voor de taken op het terrein van kwaliteitsbevordering.

Volgens de wetgever is de juridische kwaliteit primair een verantwoordelijkheid van de gerechten zelf.²²² Als men de instrumenten die de Raad heeft ontwikkeld ten einde de juridische kwaliteit te bevorderen in ogenschouw neemt, ziet de Raad

²¹⁹ 'Een beslissing van het bestuur ter uitvoering van de in artikel 23, eerste lid, genoemde taken kan door de Raad voor de rechtspraak worden vernietigd, indien zij kennelijk in strijd is met het recht of het belang van een goede bedrijfsvoering van het gerecht.'

²²⁰ *Kamerstukken II*, 1999/00, 27 182, nr. 3, p. 42.

²²¹ *Kamerstukken II*, 2000/01, 27 182, nr. 5, p. 2.

²²² *Kamerstukken II* 1999/00, 27 182, nr. 3, p. 62.

daar voor zichzelf ook een rol in. De Raad schetst welke rol hij voor zichzelf – in relatie tot de gerechten – ziet weggelegd bij het realiseren van de doelstellingen:

‘De realisatie van de doelstellingen is vooral een taak van de gerechten zelf. In sommige gevallen verdient een gerechtsoverstijgende aanpak de voorkeur, bijvoorbeeld voor doelstellingen die landelijke uniformering beogen (...). De Raad voor de rechtspraak speelt hierbij een coördinerende rol. Daarnaast zorgt de Raad voor randvoorwaardelijke voorzieningen.’²²³

Het voorwoord van de voorzitter van de Raad bij het Jaarplan Rechtspraak 2006 ademt een soortgelijke sfeer:

‘(...) Daarbij mag ervan uit worden gegaan dat de rechtspraak zelf als eerste verantwoordelijk is voor het op peil houden, of zo nodig op peil brengen, van haar kwaliteit. Maar dan moet wel een klimaat worden gecreëerd waarin die kwaliteit zich kan ontwikkelen en tot bloei kan komen.’²²⁴

De Raad dicht zich – indachtig de wetgever – een coördinerende en faciliterende, ondersteunende rol toe; daar heeft de Raad zoals naar voren komt in paragraaf 9.4 dan ook prioriteit aan gegeven. Tevens creëert de Raad randvoorwaarden die het de gerechten mogelijk moeten maken hun kwaliteitsbevorderende rol ten volle ten uitvoer te kunnen brengen. Hierbij kan gewezen worden op het besluit van de Raad om een deel van het eigen vermogen in te zetten om de kwaliteitsverbetering verder inhoud te geven (zie hiervoor paragraaf 9.4.3.1).

In de lijn van integraal management liggen taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden in beginsel op het niveau van de gerechten.²²⁵ Dit concept wordt door de Raad vertaald als het ‘*Alles decentraal tenzij...principe*’. De gerechtsbesturen zijn autonoom en hebben eigen taken en bevoegdheden inzake het bevorderen van de kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging (zie schema 8, p. 338). Zoals uit paragraaf 9.4 naar voren komt biedt de Raad de gerechten bij het uitvoeren van die kwaliteitsbevordering in veel gevallen een ondersteunende en coördinerende rol. Een ondersteunende dan wel coördinerende rol kan mogelijk tot knelpunten of onevenwichtigheid in de uitvoering van geformuleerde doelstellingen en beleid ten aanzien van het bevorderen van de kwaliteit leiden. Als voorbeeld noem ik in dit verband de verantwoordelijkheid van de gerechtsbesturen om het kwaliteitssysteem RechtspraakQ te implementeren in de gerechten. Bij de implementatie heeft de

²²³ Jaarplan Rechtspraak 2005, p. 7.

²²⁴ Jaarplan Rechtspraak 2006.

²²⁵ Dit was ook de gedachte in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Raad voor de rechtspraak: ‘(...) De Raad is er voor de gerechten en niet andersom. De taken en bevoegdheden van de Raad zullen dienstengevolge moeten worden bepaald door de toegevoegde waarde die de Raad zal kunnen hebben ten opzichte van de taken en bevoegdheden die in het kader van de modernisering aan de besturen van de gerechten worden toebedeeld.’ *Kamerstukken II* 1999/00, 27 182, nr. 3, p. 16.

Raad zich beperkt tot een ondersteunende rol naar de gerechten toe terwijl een aantal gerechten moeite hadden om het kwaliteitssysteem, meer in het bijzonder het gerechtstatuut en de sectorstatuten in hun organisatie in te passen (zie hiervoor hoofdstuk 6, paragraaf 6.2.3.1). Hierin schuilt een spanning tussen de taak van de Raad om op grond van artikel 7 Besluit financiering rechtspraak 2005 een kwaliteitssysteem te hanteren en de verantwoordelijkheid van de gerechten voor de uitvoering.

Een ander knelpunt is gelegen in de taak van de gerechten om de uniforme rechtstoepassing te bevorderen waarbij de Raad ondersteuning kan bieden. Omdat het gaat om aspecten die aan de uitoefening van de rechterlijke functie raken, dienen de gerechten ten aanzien van het bevorderen van de uniforme rechtstoepassing zelf leidend op te treden. In het rapport *Visitatie Gerechten* wordt echter vastgesteld dat rechtseenheidsbevorderende maatregelen – met name met betrekking tot de materiële rechtseenheid – binnen de gerechten onvoldoende systematisch zijn opgezet en geborgd.²²⁶ Vanuit de terughoudende, faciliterende rol die de Raad op grond van artikel 94 Wet RO dient te betrachten bij het bevorderen van de rechtseenheid, ligt het geenszins voor de hand dat de Raad bij het opzetten en borgen van instrumenten ter bevordering van de rechtseenheid een sturende rol kan vervullen.

PRODUCTIEDRUK VERSUS KWALITEIT

‘De Raad zit ons helemaal niet op ons dak. Financiering is gebaseerd op de plannen die een gerecht indient. Op basis van de ingediende plannen verstrekt de Raad geld. Het gerecht wordt vervolgens afgerekend op basis van de productie. Als een gerecht in staat is om daarin een goede prognose te maken dan is er geen probleem. De Raad bepaalt niet wat we moeten gaan doen. Dat doen gerechten zelf.’

– Een bestuurder van een gerecht²²⁷

De afgelopen jaren is er in de jaarverslagen van de gerechten en de Raad veel aandacht geweest voor de toenemende productiedruk. Conform het Besluit financiering rechtspraak 2005 maken de gerechtsbesturen productieafspraken met de Raad en is de financiering daarop gebaseerd (zie hiervoor uitgebreid hoofdstuk 6, paragraaf 6.2.1.1 en 6.2.1.2). Gerechtsbesturen geven echter signalen af dat de productiedruk dermate hoog is waardoor de kwaliteit van het product (de kwaliteit van de rechterlijke uitspraak als onderdeel van de juridische kwaliteit) onder druk komt te staan.²²⁸

Als het om de werkdruk gaat, is er een discrepantie waar te nemen tussen de relatieve tevredenheid van de spelers in het bestuurlijke veld (i.c. de gerechtsbestu-

²²⁶ *Rapport Visitatie Gerechten* 2006, p. 30-33 en 64.

²²⁷ Boone e.a. 2006, p. 93.

²²⁸ *Rapport Visitatie Gerechten* 2006, p. 14.

ren) en de kritiek die door rechters (de werkvloer) wordt geuit. Zij zien de benadering van rechtspraak vanuit bedrijfsvoeringsperspectief vooral als een bedreiging. Twee voorbeelden uit een rondetafelgesprek bij een rechtbank:

‘Ik ben als rechter benoemd voor mijn taak, dan moeten ze niet zeuren als ik er een keer tien te weinig doe. Val me niet lastig!’

‘Het financiële beleid is bedreigend, productiecijfers zijn ‘heilig’. De paradox is: hoe harder je werkt, hoe minder geld je krijgt.’²²⁹

Op de werkvloer van de gerechten bestaat dus de indruk dat de oplopende werkdruk van de afgelopen jaren een direct gevolg is van besluitvorming door de Raad ten aanzien van de verdeling van het geld voor de rechtspraak.²³⁰ Ook wordt door rechters alom opgemerkt dat het in de huidige situatie moeilijk is om productiedruk te weerstaan en om vast te blijven houden aan de eigen professionele kwaliteitsnormen.²³¹

De Hoge Raad stelt in zijn verslag 2003–2004 dat een overbelasting bij de lagere gerechten ook de kwaliteit van de cassatierechtspraak op negatieve wijze beïnvloedt. De Hoge Raad meent daarom dat met het vereiste van een goedwerkende appelrechtspraak rekening zou moeten worden gehouden bij de bepaling van productieafspraken met de gerechtshoven en de toewijzing van mankracht en middelen aan deze hoven. De Hoge Raad appelleert daarbij aan de taak van de Raad om deze verantwoordelijkheid in het oog te houden.²³²

Het niet in voldoende mate aandacht kunnen schenken aan (juridische) kwaliteitselementen werd en wordt steeds toegeschreven aan de overheersende druk op de productie. Het gevolg hiervan is dat rechters bijvoorbeeld steeds minder of onvoldoende toekomen aan het actualiseren en verdiepen van kennis. Een kwart van de rechters vindt dat zij onvoldoende opleidingen en cursussen kunnen volgen (dat is toch veel voor een organisatie met professionals waarvan verwacht wordt dat zij de eigen deskundigheid op peil houden).²³³ Een ander gevolg van de productiedruk is dat de organisatie bijvoorbeeld geen kans ziet te investeren in tijd en mensen ten einde voldoende aandacht te hebben voor de borging van de kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging.²³⁴ Het in onvoldoende mate tijd hebben voor kwali-

²²⁹ Boone e.a. 2006, p. 94.

²³⁰ Boone e.a. 2006, p. 102.

²³¹ Boone e.a. 2006, p. 143 e.v., p. 186–187, p. 204–205.

²³² *Verslag 2003 en 2004 in woord, cijfer en beeld*, p. 8.

²³³ 72% van de rechters vindt dat zij voldoende opleidingen en cursussen kunnen volgen om de deskundigheid op peil te houden. Bij secretarissen is dat 68%. Medewerkeerswaarderingsonderzoeken van de gerechten 2006, p. 17. In een later gehouden onderzoek liggen deze percentages niet veel anders, 74% van de rechters en 69% van de secretarissen vindt dat zij voldoende opleidingen en cursussen kunnen volgen. Medewerkeerswaarderingsonderzoeken van de gerechten 2008, p. 9.

²³⁴ Veel medewerkers hebben aangegeven dat zij onder druk van het primaire proces soms onvoldoende aandacht kunnen besteden aan het op peil houden van kennis, aldus de visitatiecommissie.

teitsborging toeschrijven aan de productiedruk lijkt me voor een deel onterecht. Het borgen van kwaliteit en het systematisch werken aan kwaliteit dient ingebed te zijn in de organisatie. Dat dit nog onvoldoende gebeurt, blijkt onder andere uit het visitatierapport.²³⁵ Volgens de visitatiecommissie dient de werkvloer effectiever te worden betrokken bij de kwaliteitszorg. Het onvoldoende aandacht hebben voor kwaliteitsborging lijkt vanuit de constatering van de visitatiecommissie eerder een organisatorisch probleem dan een probleem wat veroorzaakt is door een toegenomen productiedruk.

9.5.4 De Raad, het gerechtsbestuur en de individuele rechter

‘ (...) Ik begin het gevoel te krijgen dat de rechters een probleem hebben gekregen omdat we niet meer weten wanneer het goed is.’

– K. Lahuis, raadsheer Gerechtshof Leeuwarden, 2006²³⁶

Allewijn en Brenninkmeijer stellen zich de vraag wie, binnen de verhoudingen van de nieuwe bestuursstructuur, verantwoordelijk is voor de kwaliteit van het werk van de rechters. Traditioneel was dit in de allereerste plaats de rechter zelf, in de nieuwe structuur komt die verantwoordelijkheid meer dan vroeger bij het gerechtsbestuur te liggen. Gezocht moet worden naar wegen om dit niet te laten leiden tot een verminderd verantwoordelijkheidsbesef bij de individuele rechter, aldus de schrijvers.²³⁷ Ik acht het risico dat Allewijn en Brenninkmeijer schetsen niet reeel. Uiteraard is vanuit de gedachte van integraal management de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de organisatie en de kwaliteit van het product duidelijker bij het gerechtsbestuur neergelegd. Maar betekent dit een uitholling van de persoonlijke verantwoordelijkheid van de rechter?²³⁸ De professionaliteit van de rechter en de welhaast natuurlijke houding met betrekking tot de zorg voor de kwaliteit van zijn werk maken dat daarmee geen afbreuk wordt gedaan aan het verantwoordelijkheidsbesef van de individuele rechter.

Ofschoon enige gezagsverhoudingen ook bij een onafhankelijke rechterlijke macht voor een goede gang van zaken niet kunnen worden gemist, behoort het maken van keuzes bij de bewaking van professionele kwaliteit volgens Hermans en Hofhuis primair bij de onafhankelijke rechter zelf te liggen.²³⁹ Volgens de commissie-Deetman leidt het respect voor de rechterlijke onafhankelijkheid ertoe dat het bestuur (maar ook de Raad, WR) zich verre houdt van een beoordeling van de inhoud van het werk van de rechters. Het bestuur richt zich vooral op de bedrijfs-

sie. *Rapport Visitatie Gerechten* 2006, p. 63.

²³⁵ *Rapport Visitatie Gerechten* 2006, p. 41.

²³⁶ Lahuis 2006, p. 439.

²³⁷ Allewijn en Brenninkmeijer 2002, p. 262-267. Vgl. Bovend'Eert, De Groot-van Leeuwen en Mertens Deventer: Kluwer 2003.

²³⁸ Hofhuis (1998, p. 21-25) beschouwt de persoonlijke verantwoordelijkheid van de rechter als een basiskwaliteit van goede rechtspraak 1998, p. 21-25.

²³⁹ Hermans en Hofhuis 2007, p. 33-34. Vgl. Becht en Lemaire 2009, p. 205-210.

voering en de productie. Voorzover het bestuur zich bezighoudt met de kwaliteit van rechtspraak gebeurt dat vervolgens door het kwaliteitssysteem RechtspraakQ, aldus de commissie.²⁴⁰ Vanuit de eerdere constatering dat het kwaliteitssysteem zich in hoofdzaak richt op aspecten van bestuurlijk-organisatorische kwaliteit is deze overweging van de commissie alleszins begrijpelijk. Omdat de gerechtsbesturen volgens de commissie-Deetman geen bemoeienis hebben met de inhoudelijke kwaliteit blijft de juridische kwaliteit in het rapport onderbelicht.

HET TERREIN VAN RECHTERLIJK BELEID

Een veelvuldig bediscussieerd onderwerp ten tijde van het wetsvoorstel Wet Raad voor de rechtspraak, maar zeker ook nu nog, is het terrein van rechterlijk beleid. De memorie van toelichting definieert rechterlijk beleid als volgt: ‘het beleid dat rechters kunnen vormen inzake de uitoefening van de processuele bevoegdheden die de wet aan rechters attributeert’. Als zaken van rechterlijk beleid worden onder andere genoemd de vraag of een zaak door een enkelvoudige of meervoudige kamer moet worden afgedaan en de vraag op welke wijze de rechter gebruik maakt van zijn bevoegdheid om de zaak op de zitting te houden.²⁴¹ Gelet op de opsomming van voorbeelden genoemd in de memorie van toelichting, is rechterlijk beleid te bestempelen als een instrument dat mede kan worden ingezet ter bevordering van zowel de juridische als de bestuurlijk-organisatorische kwaliteit.

Mag de Raad zich bij de uitoefening van zijn taken en bevoegdheden inlaten met rechterlijk beleid? Artikel 96, tweede lid van de Wet RO beoogt met de toevoeging ‘categorieën van zaken’ de rechterlijke onafhankelijkheid veilig te stellen door niet alleen de eigenlijke rechtspraak maar ook het daarmee samenhangende rechterlijk beleid te bestempelen tot een materie waarmee de Raad zich niet mag inlaten.²⁴² Op deze wijze wordt – door het opnemen van een onafhankelijkheids-exceptie – een deel van (de uitoefening van) de bevoegdheden van de Raad ten opzichte van die van de gerechtsbesturen en de individuele rechter begrensd. Wel kan de Raad een coördinerende en stimulerende rol vervullen bij de onderlinge afstemming tussen de gerechten waar het aspecten van het rechterlijk beleid betreft.²⁴³ Op grond van artikel 94 juncto 96, eerste lid, Wet RO is de Raad wel bevoegd om zich bij het uitoefenen van taken ter bevordering van rechtseenheid in te laten – zij het niet dwingend – met aspecten van rechterlijk beleid. Ten aanzien van de ondersteunende activiteiten die gericht zijn op uniforme rechtstoepassing en het bevorderen van de juridische kwaliteit kan de Raad zich wel bezighouden met de behandeling van categorieën van zaken.²⁴⁴

²⁴⁰ *Rechtspraak is kwaliteit* 2006, p. 17.

²⁴¹ *Kamerstukken II* 1999/00, 27 182, nr. 3, p. 82.

²⁴² *Kamerstukken II* 1999/00, 27 182, nr. 3, p. 67–68.

²⁴³ *Kamerstukken II* 1999/00, 27 182, nr. 3, p. 17.

²⁴⁴ Art. 96, eerste lid, Wet RO heeft specifiek betrekking op de uitoefening van de rechtseenheid- en kwaliteitstaak, bedoeld in artikel 94 Wet RO. *Kamerstukken II* 1999/00, 27 182, nr. 3, p. 67.

Ten aanzien van de in artikel 94 geformuleerde taak betreffende het ondersteunen van activiteiten van de gerechten die gericht zijn op uniforme rechtstoepassing werd destijds in de Contourennota en het advies van de Raad van State verwoord dat het niet in ons constitutionele bestel past om de Raad (als orgaan van de rechterlijke organisatie) de bevoegdheid toe te kennen om door middel van algemene regels rechters te binden bij de uitoefening van hun rechtsprekende functie. Reeds eerder is gebleken dat de Raad het initiatief tot coördinatie en afstemming inzake het vergroten van de materiële rechtseenheid en de verantwoordelijkheid voor het formuleren van richtlijnen en het opstellen van uniforme procesreglementen bij de rechters legt. De wetgever acht het echter wel wenselijk dat de activiteiten op dit terrein tot gezaghebbende publicaties leiden, die de gerechten kunnen ondersteunen bij de uitoefening van hun rechtsprekende taak.²⁴⁵ Er wordt daartoe in opdracht van de Raad met enige regelmaat onderzoek verricht. Voorbeelden hiervan zijn onder meer het onderzoek naar de effectiviteit van instrumenten ter ondersteuning van de rechter bij de straftoemeting²⁴⁶ en het evaluatieonderzoek belastingrechtspraak in twee instanties.²⁴⁷

Ook al kan de rol van de Raad binnen het juridisch kwaliteitsperspectief minder indringend zijn met name vanwege de onafhankelijkheidsexceptie die de wetgever heeft neergelegd in artikel 96 Wet RO, er blijft desalniettemin binnen dit kader voldoende ruimte voor de Raad om deze taak naar behoren uit te oefenen. Uitgaande van de elementen binnen het juridisch kwaliteitsperspectief zoals deze zijn opgenomen in de matrix op p. 145 is er beleid en zijn er instrumenten ontwikkeld waarvan gezegd kan worden dat de Raad daarmee zeker ook richting kan geven aan de juridische kwaliteit; niet slechts op macro- en mesoniveau maar meer nog op microniveau. Ik noem hier het door de Raad ontwikkelde beleid ten aanzien van het instrument permanente educatie ter bevordering van de deskundigheid van de rechter.

RECHTERLIJKE VERANTWOORDING

De rechterlijke verantwoording is op twee manieren geregeld: via de plicht tot motiveren van uitspraken, en door het toezicht van hogere rechters. Scheltema werpt de vraag op waarom van de rechterlijke macht bijvoorbeeld niet verlangd wordt inzicht te geven in de wijze waarop zij zorgt voor gelijkheid van beoordelen bij verschillende rechtbanken, ook zonder dat daarvoor hoger beroep moet worden ingesteld?²⁴⁸ Er is echter wel toenemende aandacht voor een dergelijke verantwoording. Rechters maken gezamenlijk beleid, en stellen bijvoorbeeld gezamenlijk reglementen op waarin zij aangeven hoe zij van processuele bevoegdheden gebruik gaan maken. De rechterlijke verantwoordelijkheden ten aanzien van de kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging, betreffen enerzijds de procedure en de oordeels-

²⁴⁵ *Kamerstukken II* 1999/00, 27 182, nr. 3, p. 23 en 66.

²⁴⁶ Schoep en Schuyt 2005.

²⁴⁷ Widdershoven e.a. 2006 en Widdershoven e.a. 2008.

²⁴⁸ Scheltema 2003, p.16.

vorming. Anderzijds hebben rechters in een professionele organisatie tevens beheersverantwoordelijkheden ten aanzien van onder andere snelheid, doelmatigheid, controle op werkprocessen en leidinggeven.

Volgens Van Dijk bepaalt de rechter zelf de kwaliteit van zijn handelen.²⁴⁹ In de hoofdlijnennotitie Kwaliteit 2008–2011 van de Raad wordt in het licht daarvan gesteld dat professionals primair zelf verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van hun werk. De notitie stelt vervolgens dat zij daar dan ook zelf gericht aan moeten werken en duidelijk grenzen moeten aangeven wanneer naar hun oordeel die kwaliteit in gevaar komt.²⁵⁰ Een kanttekening is hier op zijn plaats. Het aangeven van duidelijke grenzen lijkt nog niet zo'n makkelijke opdracht. Onderzoek in het kader van het evaluatierapport van de commissie-Deetman laat zien dat rechters veel gevoeliger zijn gebleken voor productiedruk dan werd verwacht, vanuit hun arbeids-ethos doen zij wat van ze gevraagd wordt. De gemiddelde rechter is enerzijds eigenzinnig en individualistisch en anderzijds zeer gezagsgetrouw. Om de productie binnen de gerechten op te voeren, was eigenlijk niet veel meer nodig dan het noemen van targets en het publiceren van benchmarks, aldus het onderzoeksrapport.²⁵¹ De taakopvatting van de rechter is mede van invloed op het uiteindelijke product daaronder begrepen de juridisch inhoudelijke kwaliteit en de efficiëntie van het procesverloop. De rechter zal gelet op zijn verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van zijn werk en het bevorderen en bewaken van die kwaliteit een evenwicht dienen te zoeken in zijn taakopvatting.

9.5.5 *Tussenbalans*

In deze paragraaf is onderzocht in hoeverre de Raad een bijdrage kan leveren aan het bevorderen van de kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging. Hierin schuilt een zekere begrenzing ten aanzien van de uitoefening van de betreffende taken en bevoegdheden door de Raad. Niet alleen de Raad heeft een rol in het bevorderen van de kwaliteit van de rechtspraak. Kwaliteitsbevorderende taken en bevoegdheden zijn ook bij de Minister van Justitie, de Hoge Raad, de gerechten belegd. De verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging – en het bevorderen daarvan – is zodoende een gedeelde verantwoordelijkheid. De verschillende bevoegdheidsstructuren en de managementstructuren die daaruit voortvloeien begrenzen de kwaliteitsbevorderende rol van de Raad.

Op macroniveau hebben de wetgever, de Minister van Justitie en de Hoge Raad zelfstandige taken en bevoegdheden om bij te dragen aan het bevorderen van de kwaliteit. In hoofdstuk 4, paragraaf 4.5.3 is uiteengezet dat wetgeving de kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging kan beïnvloeden. De Raad kan op grond van zijn adviserende taak een bijdrage leveren aan de ontwikkeling van voorgenomen

²⁴⁹ Interview door Smilde (2007, p. 12–17) met D. van Dijk. Van Dijk was tot eind 2006 lid van de Raad voor de rechtspraak en is thans president van het gerechtshof Arnhem.

²⁵⁰ *Hoofdlijnennotitie Kwaliteit* 2007, p. 4.

²⁵¹ Boone e.a. 2006, p. 152.

wetgeving teneinde daarmee de kwaliteit van de rechtspraak te bevorderen. Het advies van de Raad richt zich daarbij op mogelijke consequenties van voorgenomen maatregelen voor de werkwijze van de rechter en de werklast van de gerechten. De rol van de Raad is echter wel een beperkte, uiteindelijk heeft de wetgever bij het tot stand brengen van de wetgeving het laatste woord.

De Minister van Justitie heeft een stelselverantwoordelijkheid ten aanzien van de rechterlijke macht. Hij is verantwoordelijk voor de wijze waarop het stelsel van rechtspraak maatschappelijk functioneert en aansluit op de ontwikkelingen van de samenleving. Het gaat daarbij om het in stand houden van een adequaat wettelijk kader en het verstrekken van middelen die nodig zijn om een goede rechtspraak te kunnen realiseren. De Minister van Justitie dient als mede (begrotings-)wetgever ervoor te zorgen dat de door hem voorgestelde begroting voor de rechtsprekende macht deze in staat stelt aan de kwaliteitseisen te voldoen. Een ontoereikende financiering heeft consequenties voor de werkvoorraden bij de gerechten. In het onderhandelingsproces terzake van het maken van prijsafspraken met de minister en het in te dienen begrotingsvoorstel speelt de Raad een belangrijke rol. Maar ook hier geeft de begrotingswetgever de doorslag. Omdat de Raad het noodzakelijk acht dat de gerechten in staat worden gesteld om de verwachte zaaksinstromen te kunnen verwerken en om de kwaliteitsverbeteringen te continueren heeft hij daarvoor meermaals eigen middelen ter beschikking gesteld aan de gerechten. Ondanks het ontbreken van verdergaande bevoegdheden ziet de Raad op deze manier toch kans om – ook waar het financiële kwesties betreft – een bijdrage te leveren aan kwaliteitsbevordering.

In de opdracht tot cassatierechtspraak ligt besloten dat de Hoge Raad in het bijzonder is belast met de zorg voor de rechtseenheid. Daarnaast waakt hij over de kwaliteit van de rechtspraak van de gerechten. De Raad heeft tot taak de gerechten te ondersteunen bij activiteiten die zijn gericht op het bevorderen van de uniforme rechtstoepassing en de juridische kwaliteit. Zoals paragraaf 9.5.2 laat zien, ligt hier niet alleen een spanningsveld maar worden de taken van de Raad ten aanzien van het bevorderen van de rechtseenheid en de juridische kwaliteit enerzijds beperkt door de wetgever; de rol van de Raad wordt daarin omschreven als een faciliterende, het gaat om het *ondersteunen* van activiteiten. Anderzijds wordt de rol van de Raad beperkt doordat de Hoge Raad zichzelf ziet als het hoogste gerecht dat de verantwoordelijkheid draagt voor en het laatste woord heeft als het over de rechtseenheid en de rechtsontwikkeling gaat. De Hoge Raad is leidend, de rol van de Raad is een aanvullende.

Op mesoniveau hebben de gerechtsbesturen eigen taken en bevoegdheden op het terrein van kwaliteitsbevordering. Op dit niveau wordt de kwaliteitsbevorderende rol niet alleen begrensd door bevoegdheidsstructuren maar ook door de managementstructuren zowel op gerechtsniveau als op sectorniveau. De autonomie van de gerechten en de gerechtsbesturen beperken de kwaliteitsbevorderende rol van de Raad. In hoeverre kan de Raad op het niveau van de gerechten een rol spelen? Zoals eerder in paragraaf 9.4 is vastgesteld worden taken en bevoegdheden

ter bevordering van de kwaliteit in veel gevallen in samenwerking en overleg met de Raad uitgevoerd. De Raad vervult daarin een ondersteunende, faciliterende dan wel coördinerende rol.

Op microniveau wordt de kwaliteitsbevorderende rol van de Raad begrensd door de professionele autonomie en de onafhankelijkheid van de individuele rechter. De rechter is als professional primair zelf verantwoordelijk voor de kwaliteit van zijn uitspraken daar treedt de Raad niet in.

9.6 Slotopmerkingen

In deze paragraaf worden naar aanleiding van hetgeen in dit hoofdstuk is beschreven een aantal bevindingen geschetst. Deze worden kort weergegeven en zullen in hoofdstuk 10 uitvoeriger aan de orde komen. De belangrijkste bevindingen van dit hoofdstuk op een rij, levert het volgende overzicht op:

- Knelpunten ten aanzien van de kwaliteitsbevorderende rol van de Raad schuilen niet in een eventueel tekort aan taken en bevoegdheden om daar uitvoering aan te geven. De Raad lijkt vanuit het normatieve kader voldoende bevoegdheden te hebben om deze rol te kunnen vervullen. De knelpunten liggen eerder in de wijze waarop hij invulling geeft aan de uitoefening van deze taken en bevoegdheden. Die invulling betreft dan vooral de keuzes die de Raad maakt met betrekking tot de verschillende rollen die hij voor zichzelf ziet weggelegd met betrekking tot het bevorderen van de kwaliteit. Dat kan een initiërende, coördinerende, adviserende, sturende of facilitaire rol zijn. Het is niet altijd even duidelijk in hoeverre de Raad richtinggevend dan wel ondersteunend wil optreden en wat de gerechten in dezen van de Raad verwachten. De meningen binnen de gerechten over meer of minder sturend optreden door de Raad lopen uiteen.
- Zoals uit dit hoofdstuk naar voren komt, heeft de Raad op een veelheid van kwaliteitsaspecten beleid ontwikkeld ter ondersteuning van de gerechten bij het bevorderen van de kwaliteit. Dat lijkt me ook een voor de hand liggende taak van de Raad. In hoeverre het door de Raad ontwikkelde beleid binnen de gerechten ook daadwerkelijk ter hand wordt genomen, is niet altijd duidelijk.
- Het belang van kwaliteitsbevordering en -verbetering wordt alom erkend. Een voorwaarde om daar uitvoering aan te geven is met name gelegen in het vaststellen van een visie op wat het begrip kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging inhoudt zodat het ontwikkelen van instrumenten om deze kwaliteit te verbeteren vanuit die visie kan plaatsvinden. De Raad stuurt zowel op de kwaliteit van de organisatie als op de professionele kwaliteit van de persoon. Het is niet helemaal duidelijk of deze besturingsfilosofie voortvloeit uit een heldere visie op het begrip kwaliteit.

- De vraag in hoeverre de Raad een bijdrage kan leveren aan het bevorderen van de kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging wordt op tweeërlei wijze begrensd. Enerzijds hebben de Minister van Justitie, de Hoge Raad, de gerechtshoven en de individuele rechters eigen taken en bevoegdheden en een eigen verantwoordelijkheid in dezen. Anderzijds houdt de wijze waarop de Raad invulling geeft aan zijn rol(len) een zekere begrenzing in. Het is evident dat de keuze voor een terughoudende, ondersteunende rol de Raad eerder zal beperken bij het uitoefenen van zijn kwaliteitsbevorderende taken dan een sturende en meer richtinggevende rol. Gerechten hebben echter in een aantal gevallen behoefte aan meer intensieve ondersteuning. Een terughoudende rol van de Raad bij de uitoefening van zijn taken begrenst tevens zijn toezichthoudende rol dat een directief optreden vereist.
- De sectorprogramma's geven voor een groot deel aan op welke aspecten de sector zich zal richten bij de bevordering van de kwaliteit. De keuzes worden deels ingegeven door veranderende wetgeving en beleidsdoelen in de Agenda van de rechtspraak. Een actieve houding van een bepaalde sector trekt de aandacht weg van andere sectoren. Hierdoor ontstaat een onevenwichtige beeldvorming over de kwaliteitsbevordering van de rechtspraak.

Deel IV

Samenvatting en conclusies

Samenvatting en conclusies

10.1 Inleiding

Dit onderzoek bestaat uit vier delen. Deel I geeft een inleiding op het onderzoek, in deel II staat het begrip kwaliteit centraal en in deel III de Raad voor de rechtspraak. Het voorliggende hoofdstuk vormt het afrondende deel IV van dit boek. Ik roep de centrale problemstelling zoals die in hoofdstuk 1 van deze studie werd geformuleerd nog even terug in herinnering. Deze luidt als volgt:

Op welke wijze en in hoeverre kan de Raad een bijdrage leveren aan de borging en verhoging van de kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging?

Aan de hand van de volgende onderzoeksvragen is hierop geprobeerd een antwoord te geven:

- Wat is kwaliteit?
- Welke betekenis heeft het begrip kwaliteit in de context van rechtspraak en rechtspleging?
- Met behulp van welke instrumenten kan uitvoering worden gegeven aan de elementen van kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging?
- Waarom een Raad voor de rechtspraak?
- Welke (wettelijke) taken en bevoegdheden heeft de Raad ter beschikking ten behoeve van kwaliteitsbevordering van rechtspraak en rechtspleging? En op welke wijze geeft de Raad invulling aan deze taken en bevoegdheden?

Deze studie spitste zich toe op de sleutelwoorden kwaliteit, rechtspraak en de Raad voor de rechtspraak. De sleutelwoorden zijn gaandeweg het onderzoek in hun onderlinge samenhang bestudeerd. Het is enerzijds een zoektocht naar het begrip kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging en anderzijds een verkenning van de kwaliteitsbevorderende rol van de Raad geweest.

Het conceptualiseren en operationaliseren van het begrip kwaliteit beperkte zich niet slechts tot het macroniveau, het niveau van de Raad en de rechterlijke organisatie als geheel. Kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging speelt vooral ook op het mesoniveau, het niveau van de gerechten en het microniveau, het niveau van de individuele rechter.

In dit hoofdstuk wordt de balans opgemaakt van de belangrijkste bevindingen en conclusies die zijn voortgekomen uit de onderzoeksvragen. In de voorafgaande hoofdstukken zijn op tal van plaatsen bevindingen geformuleerd, conclusies ge-

trokken en tussenbalansen opgemaakt. Daarvoor verwijs ik naar de afzonderlijke hoofdstukken en paragrafen. Om de leesbaarheid van dit laatste hoofdstuk te bevorderen is weinig tot geen gebruik gemaakt van voetnoten.

Ter verdere inleiding

Het debat over de kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging en hoe die kwaliteit te bewaken, te verbeteren en te bevorderen wordt al decennia lang gevoerd. De aan het eind van de vorige eeuw gevoerde discussies rondom herziening en (re)organisatie van de rechterlijke organisatie verliepen langs twee sporen. Enerzijds werd er kritiek geuit op de persoon van de rechter en diens wijze van functioneren en anderzijds kwamen door de sterke toename in aantallen zaken de tekortkomingen van de organisatie scherp in beeld. De rechterlijke organisatie werd geconfronteerd met zaken als een hoge werklast, ondoorzichtige werkprocessen en capaciteitsproblemen. Het debat ging zowel over de kwaliteit van (het functioneren van) de rechters als over de kwaliteit van de rechterlijke organisatie waarbij de aandacht in beginsel uitging naar de doelmatigheid in de werkwijze van de gerechten. Genoemde knelpunten vroegen om herziening en modernisering van de rechterlijke organisatie. Nadat een aantal commissies zich eerder al had gebogen over voorstellen tot herziening en reorganisatie van de rechterlijke organisatie gaf het in 1997 gepubliceerde rapport van de commissie-Leemhuis – *Rechtspraak bij de tijd* – de aanzetten voor een grootscheepse moderniseringsoperatie. Deze moderniseringsoperatie bracht de gerechten uiteindelijk in 2002 niet alleen een bestuur dat integraal verantwoordelijk is voor zowel het bestuur, het beheer als het beleid van de organisatie, maar ook een Raad voor de rechtspraak.

Een gemoderniseerd gerecht

Kwaliteit en rechtspraak zijn nauw verbonden met en krijgen hun nadere invulling en uitwerking binnen de gerechtelijke organisaties. Het kwaliteitsbeleid en de kwaliteitszorg krijgen immers concreet uitvoering in de gerechten zelf. De modernisering van de rechterlijke organisatie en de instelling van een bestuur bij de gerechten heeft tot gevolg dat het bestuur – op basis van het organisatieprincipe ‘integraal management’ – een integrale verantwoordelijkheid voor zijn organisatie is gaan dragen. Daarmee kwam in 2002 een einde aan de tot dan toe gehanteerde traditionele scheiding tussen de beheers- en bestuursbevoegdheden en de daarbij behorende verantwoordelijkheden – de zogenaamde duale structuur – bij de gerechten. Het gerecht heeft op deze wijze instrumenten, bevoegdheden en verantwoordelijkheden in handen om uit te groeien tot een volwaardige professionele, dienstverlenende organisatie. Daarbij gaat het niet slechts om de idee van het gerecht als een organisatie van professionals maar meer nog om het gerecht als organisatie van professionals te laten toegroeien naar een professionele organisatie. De versterking van de bestuurlijke zelfstandigheid van de gerechten stelt de gerechten tevens in staat om ten aanzien van alle aspecten van rechtspraak en rechtspleging

(organisatorisch, juridisch en bedrijfsmatig) uitvoering te geven aan kwaliteitsverbetering en integrale kwaliteitszorg binnen de organisatie.

KWALITEIT

10.2 Een verkenning van het begrip kwaliteit

De vraag naar wat kwaliteit is, is een complex vraagstuk gebleken. Het formuleren van een definitie van kwaliteit is een lastige opdracht omdat het begrip kwaliteit pas inhoud krijgt als het wordt gerelateerd aan een bepaalde invalshoek van waaruit het begrip wordt benaderd. Het kan daarbij gaan om een productgerichte, een waardegerichte, een gebruiksgerichte, een productiegerichte of een filosofische benadering. Afhankelijk van de benaderingswijze gaat het dan bijvoorbeeld om de kwaliteit van het product, de kwaliteit van het (totstandkomings)proces of de kwaliteit van een dienst. De benaderingswijze speelt aldus een belangrijke rol bij het kunnen geven van een definitie van kwaliteit. Daarenboven dient ook te worden gedifferentieerd naar het soort sector. De specifieke kenmerken van een professionele, dienstverlenende organisatie (minder routinematig, sterk procesgericht en dienstverlening gericht op de klant) vragen om een andere benadering van het kwaliteitsbegrip dan die binnen – de productiegerichte sector van – het bedrijfsleven. In tegenstelling tot de kwaliteit van een product is de kwaliteit van een dienst niet alleen afhankelijk van die dienst maar ook van de wijze waarop die dienst wordt verleend.

De ontwikkelingen in het kwaliteitsdenken hebben zich gaandeweg geëvolueerd in de richting van het concept van ‘totale kwaliteit’. Vanuit een productgerichte benadering richtte het kwaliteitsdenken zich via een meer procesgerichte benadering op de kwaliteit van de organisatie in zijn totaliteit. De organisatie en de processen dienen daarbij zodanig te worden ingericht dat aan de verwachtingen van de klant kan worden voldaan. Gesteld kan worden dat drie benaderingswijzen, de product-, proces- en gebruiksgerichte, worden verenigd in een integrale kwaliteitsgedachte.

De in hoofdstuk 3 van dit onderzoek uitgevoerde verkenning van het begrip kwaliteit resulteerde in de volgende definitie:

Kwaliteit is de mate waarin een product of een dienst voldoet aan de gestelde eisen.

Deze omschrijving is als een algemene omschrijving van kwaliteit te bestempelen. Het begrip kwaliteit als zodanig mist zelfstandige betekenis. Kwaliteit houdt een (in een aantal gevallen meetbaar) oordeel in over de geschiktheid van een product, het totstandkomingsproces of een dienst. Het specifieke oordeel over de geschiktheid krijgt een normatieve invulling door de daaraan te stellen geobjectiveerde eisen.

Deze eisen zijn niet statisch maar worden bepaald naar en zijn afhankelijk van plaats, tijd en context.

10.2.1 Kwaliteit en kwaliteitszorg

Het begrip kwaliteit en het denken over kwaliteit is gekoppeld aan het begrip kwaliteitszorg. Binnen de professionele organisatie is de aandacht gericht op de wijze waarop die kwaliteit kan worden gemeten, verbeterd dan wel bevorderd. Het willen behalen, behouden of verbeteren van een bepaald kwaliteitsniveau noopt tot een (beheersings)systeem om dat te kunnen organiseren. Zo'n systeem van integrale kwaliteitszorg richt zich – evenals integrale kwaliteit – op alle aspecten en facetten van de organisatie. Het richt zich op de kwaliteit van het product, de dienstverlening, de processen en de samenwerkingsvormen in de organisatie maar ook op de waardering van de maatschappij, de kwaliteit van het leidinggeven, de personeelstevredenheid en de klanttevredenheid.

Kortom: bij kwaliteitszorg gaat het om streven naar de beoogde kwaliteit waarbij kwaliteit de mate is waarin wordt voldaan aan de eisen. Het gaat dus om het streven naar het voldoen aan de gestelde eisen. Hierbij zij aangetekend dat wat kwaliteit is voor de klant nog geen kwaliteit hoeft te zijn voor de professional of voor de manager van de professionele organisatie en omgekeerd.

KWALITEIT EN RECHTSPRAAK

10.3 Kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging

Gesteld kan worden dat het van belang is om het begrip kwaliteit te operationaliseren binnen de context van de organisatie waar het begrip betekenis krijgt in de communicatie tussen degenen die er direct mee te maken hebben. Voor dit onderzoek zijn de te onderscheiden direct betrokken actoren binnen de rechterlijke organisatie de Raad, de gerechtsbesturen, de rechterlijke ambtenaren en de gerechtsambtenaren.

De in hoofdstuk 4 uitgevoerde zoektocht naar een definitie van het begrip 'kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging' leverde een breed scala aan omschrijvingen op. Daar komt het volgende beeld uit naar voren. De waarden die genoemd worden in de omschrijvingen zijn te herleiden tot kwaliteit die gericht is op de persoon, op het primaire proces, op de organisatie en kwaliteit gericht op dienstverlening. Er wordt in literatuur en in de praktijk veel gesproken over kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging; dat is duidelijk. Daarbij lijkt kwaliteit zo evident dat de expliciete aandacht voor het begrip als zodanig ontbreekt. Geconcludeerd kan worden dat het begrip kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging uit een veelheid van facetten bestaat en op verschillende wijzen kan worden omschre-

ven; contextueel afhankelijk en bepaald naar tijd. Tevens kan gesteld worden dat er, mede gelet op de veelzijdigheid en de complexiteit van het begrip, zowel binnen als buiten de rechterlijke organisatie (waaronder rechters, bestuurders, beleidsmakers en de Raad) geen gedeeld beeld bestaat over het begrip kwaliteit. Anders gezegd, er wordt in het discours verschillend over kwaliteit gedacht. Uit de vraaggesprekken met rechters en raadsheren komt bijvoorbeeld naar voren dat men het begrip kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging omschrijft als *juridisch-inhoudelijke* kwaliteit (daarmee bedoelt men de kwaliteit van de rechterlijke uitspraak) met daaraan gekoppeld een aspect van dienstverlening in de zin van snelheid, bejegening en duidelijkheid (naar justitiabelen en advocatuur). Dat is echter overwegend vanuit één bepaalde dimensie bezien. Respondenten geven vaak aan dat de elementen die zich binnen het bestuurlijk-organisatorisch perspectief afspelen, zoals bijvoorbeeld procesbewaking, grotendeels tot de taken van de leidinggevendenden behoren. Daarmee lijkt men te miskennen dat ook bestuurlijk-organisatorische elementen van belang kunnen zijn voor de kwaliteit van hun werk (of in ieder geval dat zij daar voor verantwoordelijk zijn) en daarmee voor de kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging.

Een nadere bestudering van literatuur, documenten en rapporten heeft geleid tot een synthese waaruit een begripsomschrijving is voortgekomen die gebruikt is als uitgangspunt voor de verdere analyse van het begrip kwaliteit. Kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging is als volgt gedefinieerd:

Kwaliteit is de mate waarin rechtspraak en rechtspleging in overeenstemming is met juridische en organisatorische waarden en voldoet aan de eisen die de samenleving hier en nu, in een bepaalde zaak en in het algemeen, daaraan stelt.

De begripsomschrijving geeft daarmee uitdrukking aan het concept totale ofwel integrale kwaliteit. Het is een combinatie van verschillende benaderingswijzen van kwaliteit: product-, proces-, organisatie- en klantgericht. Uit de definitie spreekt eens te meer het dynamische karakter van het kwaliteitsbegrip; de wisselwerking tussen het operationaliseren en concretiseren van het begrip kwaliteit aan de hand van de eisen die daaraan vanuit een steeds in beweging zijnde en veranderende samenleving worden gesteld.

10.3.1 Drie perspectieven op kwaliteit

Uit de definitie van kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging heb ik drie perspectieven op kwaliteit afgeleid; ook wel aan te duiden als dimensies van kwaliteit. Er is gekozen voor een dimensiebenadering waarbij de verschillende actoren binnen rechtspraak en rechtspleging een rol vervullen bij het operationaliseren van de kwaliteitsperspectieven.

De definitie omvat een rechtsstatelijk, een organisatiekundig en een maatschappelijk ofwel klantgericht perspectief. De perspectieven representeren aldus drie 'werelden' van kwaliteit. Ten eerste de juridische wereld, vertegenwoordigd in de persoon van de rechter waarbij het resultaat gericht is op het product en een behoorlijke procedure. Ten tweede de bestuurlijk-organisatorische wereld, de wereld van het gerechtsbestuur en het management in de persoon van de bestuurder op gerechtsniveau en leidinggevend op sectorniveau, waarbij het resultaat zich richt op de organisatie en de processen. Ten derde de maatschappelijke wereld, vertegenwoordigd in de klant, waarbij het resultaat gericht is op dienstverlening.

Geconcludeerd kan worden dat het onderscheid in juridische kwaliteit, bestuurlijk-organisatorische kwaliteit en kwaliteit van dienstverlening een te rechtvaardigen onderscheid is waarmee het begrip kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging via een concentrische benadering verdergaand is geanalyseerd.

De perspectieven op zichzelf zeggen nog niet zoveel. Deze worden pas operationeel door het verbinden van kwaliteitselementen oftewel kwaliteitseisen aan de afzonderlijke perspectieven. De elementen vinden aldus hun oorsprong in het betreffende kwaliteitsperspectief en zijn in overeenstemming met de waarden, beginselen en uitgangspunten die verankerd liggen in de perspectieven. Een overzicht van de kwaliteitselementen is terug te vinden in schema 2 op p. 91. De volgorde die ik heb gehanteerd bij het beschrijven van de kwaliteitselementen is een tamelijk willekeurige, de plaats in het analysemodel duidt niet op een rangorde van importantie. Het ene element belangrijker achten dan het andere zou immers het belang van een of meerdere elementen miskennen; de ondergeschiktheid die daarvoor wordt gesuggereerd zou duiden op een verminderde noodzaak van bepaalde elementen. Alle elementen tezamen maken in de onderlinge samenhang dat er sprake is van eisen die inhoud geven aan het begrip kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging.

In de hoofdstukken 5, 6 en 7 is een uitgebreide analyse en een theoretische beschrijving van de kwaliteitselementen gegeven. Abstracte elementen van kwaliteit zijn van belang om het begrip kwaliteit te kunnen conceptualiseren maar zeggen op zich nog niet zoveel. Ik heb daarom tevens onderzocht hoe die kwaliteitselementen in de praktijk worden geoperationaliseerd en dit aangeduid als instrumenten. Met behulp van instrumenten wordt concreet invulling gegeven aan het conceptueel-theoretisch kader (zie schema's 3, 4 en 5 voor een overzicht). Daarnaast hebben de instrumenten een kwaliteitsbevorderende functie binnen respectievelijk het rechtsstatelijk, het organisatiekundig en het maatschappelijk ofwel klantgericht perspectief.

De rol en functie van de instrumenten acht ik van groot belang in het kader van kwaliteitsbeleid. Met behulp van het gebruik van bestaande en nieuw te ontwikkelen instrumenten kan worden ingespeeld op en tegemoet worden gekomen aan veranderende eisen die door de samenleving aan de kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging worden gesteld. Instrumenten maken het in die zin mogelijk om adequaat en flexibel te kunnen sturen op kwaliteit.

In de betreffende hoofdstukken zijn ook steeds de gesignaleerde knelpunten beschreven. In het hierna volgende volsta ik met een beknopte inhoudelijke terugblik op de perspectieven en richt me vervolgens in hoofdzaak op spanningsvelden en vermeende tegenstellingen die zich manifesteren tussen de drie perspectieven.

RECHTSSTATELIJK PERSPECTIEF

Het rechtsstatelijk perspectief heb ik vertaald naar juridische kwaliteit. Bij juridische kwaliteit gaat het hoofdzakelijk om de inhoudelijke kwaliteit van het eindproduct, de rechterlijke uitspraak. Binnen dit perspectief spelen de professionals een uitermate belangrijke rol in het primaire proces en bij de totstandkoming van het eindproduct. Dat komt ook naar voren in de kwaliteitselementen, deze lopen langs twee lijnen. Elementen van kwaliteit zijn óf gerelateerd aan het product (rechten-eenheid, snelheid en motivering) óf aan de persoon (onafhankelijkheid, onpartijdigheid en deskundigheid en vakmanschap). In het verlengde daarvan ligt het enigszins voor de hand en kan gesteld worden dat ook de kwaliteitsbevordering langs twee lijnen verloopt. Enerzijds richten de instrumenten zich op het bevorderen van de kwaliteit van het product (procesregelingen, rechterlijke samenwerking en specialisatie) en anderzijds op het bevorderen van de kwaliteit van de persoon (permanente educatie, intervisie en jurisprudentieoverleg).

Gelet op het voorgaande lijkt juridische kwaliteit zich grotendeels op micro-niveau te concentreren. Uit de analyse kan evenwel worden geconcludeerd dat elementen van kwaliteit ook op het macro- en mesoniveau kunnen en moeten worden bevorderd. Het gaat dan om essentiële (voor)waarden, minimumeisen die noodzakelijk zijn om burgers de mogelijkheid te bieden hun recht op geschillenbeslechting door een onafhankelijke rechter uit te oefenen. Ik noem hier de toegang tot de rechter, het beslissen binnen een redelijke termijn en onafhankelijke en onpartijdige rechtspraak. Mede gelet hierop kan vastgesteld worden dat de elementen die bijdragen aan het conceptualiseren van het begrip juridische kwaliteit enerzijds hun oorsprong vinden in rechtsstatelijke en daaruit voortvloeiende institutionele eisen en anderzijds voortkomen uit eisen die te maken hebben met de juridisch-inhoudelijke professionaliteit (zie schema 3 voor een overzicht van de elementen en instrumenten).

ORGANISATIEKUNDIG PERSPECTIEF

Binnen het organisatiekundig perspectief is het gerecht, met daarbinnen de afzonderlijke sectoren, het uitgangspunt. Daar waar de juridische kwaliteit zich concentreert op het microniveau kan gesteld worden dat het operationaliseren van de bestuurlijk-organisatorische kwaliteit zich hoofdzakelijk op mesoniveau afspeelt. Daarnaast betreft het ook het organisatorisch functioneren van de rechterlijke organisatie als geheel. Op dit macroniveau speelt het in voldoende mate kunnen beschikken over mensen en middelen een belangrijk rol. Voor elke zaak die zich aandient, zal de rechterlijke organisatie voldoende middelen ter beschikking moeten hebben om deze op een toereikende wijze af te kunnen handelen en zodoende

een kwalitatief goed product te kunnen realiseren. Omdat de middelen die de rechterlijke organisatie ter beschikking staan beperkt zijn, dienen deze zo effectief en efficiënt mogelijk te worden ingezet om productieafspraken te kunnen nakomen. Snelheid, doelmatigheid, het bekorten van de doorlooptijden en het optimaliseren van werkprocessen zijn de grootste gemene delers binnen de bestuurlijk-organisatorische kwaliteit.

Het ter beschikking hebben van voldoende middelen alleen schept nog niet de voorwaarden om te komen tot een hoogwaardig product. Evenzo belangrijk is dat de organisatie kan beschikken over gekwalificeerde en voor hun functie toegeruste rechterlijke ambtenaren en gerechtsambtenaren. De instrumenten werving, selectie en opleiding van rechters vervullen hier, evenals ten aanzien van het bevorderen van de juridische kwaliteit, een rol van betekenis.

Het gerechtsbestuur is integraal verantwoordelijk voor de organisatie van het gerecht. Op sectorniveau zijn het de sectorvoorzitters die als integraal manager eindverantwoordelijk zijn voor het functioneren van de sector. Integraal management verschaft de bestuurders van het gerecht de mogelijkheid om uitvoering te geven aan het gezamenlijk streven naar het optimaliseren van het proces van totstandkoming van het product en van de werkomgeving. Daarmee is het belang van een goed wervings- en selectieproces en een gedegen management development-traject voor bestuurders van de gerechten gegeven om zodoende ook de kwaliteit van gerechtsbestuurders te kunnen waarborgen. Uitkomsten uit recent gehouden medewerkerswaarderingsonderzoeken waaruit naar voren komt dat de tevredenheid over leidinggevenden en bestuurders sinds 2003 fors is gedaald, benadrukken het belang daartoe. Selectie, opleiding en benoeming van de leden van een gerechtsbestuur vragen evenveel aandacht als de selectie, opleiding en benoeming van de professionals in het primaire proces.

Bij het streven naar kwaliteitsverbetering hanteren de gerechten en de sectoren een voor de rechterlijke organisatie ontwikkeld kwaliteitssysteem RechtspraakQ. Dit systeem richt zich in hoofdzaak op organisatorische kwaliteitszorg en laat de juridisch-inhoudelijke kwaliteit, in de zin van de kwaliteit van de rechterlijke uitspraak, buiten beschouwing. Het is met andere woorden geen meetsysteem voor de (inhoudelijke) kwaliteit van het product – vooropgesteld dat dit al te meten is. In het licht van integrale kwaliteitszorg dient een kwaliteitssysteem zich echter ook uit te strekken over de kwaliteit van het product.

MAATSCHAPPELIJK EN KLANTGERICHT PERSPECTIEF

Rechtspraak is volgens de meeste rechters eerst en vooral dienstverlening in de zin van het snel en adequaat bedienen van de justitabele en/of de rechtsgemeenschap. Het gerecht is te kenschetsen als een professionele, dienstverlenende organisatie waarbij klantgerichtheid een rol van betekenis speelt. Klantgerichtheid in de zin van ‘doen wat de klant vraagt’ verdraagt zich evenwel niet met de rechtsstatelijke eis van het leveren van onafhankelijke rechtspraak. Desalniettemin kunnen de rechterlijke organisatie, het gerecht en de individuele rechter – weliswaar met in-

achtneming van rechtsstatelijke, institutionele, professionele en organisatorische eisen van kwaliteit – als een klantgerichte organisatie opereren.

Gesteld kan worden dat de rechterlijke organisatie verschillende klantperspectieven kent, te differentiëren naar macro-, meso- en microniveau (de samenleving als geheel, de individuele burger, de rechtzoekende, professionele partners en repeatplayers). Ieder klantperspectief stelt eigen, specifieke eisen aan de dienstverlening. Deze hoeven niet altijd met elkaar in overeenstemming te zijn. Dat bemoeilijkt de rechterlijke organisatie bij het maken van (beleids)keuzes ten aanzien van de kwaliteitsbevordering van de dienstverlening. Toch zijn er een aantal universele kwaliteitselementen te benoemen die voor elk klantperspectief van belang zijn. Ik denk dan met name aan snelheid, bejegening, een transparante, toegankelijke en goed communicerende organisatie en vertrouwen in de rechtspraak.

Bij het voeren van kwaliteitsbeleid en het gebruik van kwaliteitsbevorderende instrumenten als voorlichting, informatievoorziening en intervisie zijn de klachtenregeling en de periodiek uit te voeren klantwaarderingsonderzoeken bij de gerechten bruikbare instrumenten. Het biedt de gerechten een handreiking om met de daaruit voortkomende informatie verbeterpunten op te stellen en te implementeren in de organisatie om zodoende op meso- en microniveau gericht(er) te kunnen sturen op elementen van kwaliteit.

10.3.2 *Hoe verhouden de perspectieven zich tot elkaar?*

De drie perspectieven op kwaliteit vertegenwoordigen eigen belangen, hanteren eigen uitgangspunten en beginselen en worden vanuit verschillende disciplines benaderd. Vanuit rechtsstatelijke beginselen, juridische waarden, organisatieprincipes en maatschappelijke eisen wordt invulling gegeven aan de perspectieven. Binnen elk perspectief wordt van daaruit een eigen visie ontwikkeld en worden aan het betreffende perspectief gerelateerde doelstellingen en kwaliteitsbeleid geformuleerd. Ondanks dat de perspectieven voortkomen uit andere domeinen (met soms tegengestelde belangen) en zijn terug te voeren op verschillende waarden zijn het toch geen geïsoleerde kaders en staan deze niet op zichzelf. In hun onderlinge samenhang en wisselwerking vormen ze een zekere dynamiek waardoor recht wordt gedaan aan het begrip van integrale kwaliteit. Daarbij nemen de perspectieven ten opzichte van elkaar een nevengeschiedte positie in.

Een afhankelijkheidsrelatie tussen perspectieven lijkt ogenschijnlijk uit wat ik hiervoor heb gesteld niet goed voorstelbaar. De analyse laat evenwel zien dat zo'n afhankelijkheidsrelatie tussen perspectieven zich ten aanzien van het kunnen uitvoeren van bepaalde kwaliteitselementen voordoet. Het kunnen realiseren van een klantgerichte en flexibele organisatie is in grote mate afhankelijk van de manier waarop de organisatie is ingericht. De kwaliteit van dienstverlening is zodoende afhankelijk van de bestuurlijk-organisatorische kwaliteit. Ook snelheid, als element van dienstverlening, is mede afhankelijk van een samenstel van bestuurlijk-organisatorische elementen. Doorlooptijden, snelheid van behandeling van zaken en

planning van zittingen zijn knelpunten die nauw samenhangen met de organisatorische kwaliteit. Verbeterpunten ten aanzien van snelheid als kwaliteit van dienstverlening zullen daarom ook met name binnen dat perspectief gezocht moeten worden.

Het gebruik van kwaliteitsbevorderende instrumenten ten aanzien van elementen van juridische kwaliteit kan niet zonder het bestuurlijk-organisatorisch perspectief. Het kunnen realiseren van intervisie, permanente educatie, opleiding en rechterlijke samenwerking is afhankelijk van en krijgt vorm binnen het bestuurlijk-organisatorisch perspectief.

Kortom: perspectieven zijn wel te onderscheiden maar niet te scheiden en dienen waar nodig in hun onderlinge samenhang te worden gezien opdat het bevorderen van kwaliteit optimaal kan worden gerealiseerd.

VERSCHILLENDE PERSPECTIEVEN MET DEZELFDE KWALITEITSELEMENTEN

Een aantal elementen van kwaliteit doet zich binnen verschillende perspectieven voor (zie schema 2 voor een overzicht), zij het dat ze zijn gebaseerd op andere beginselen of waarden. Access to Justice – de toegang tot het recht – is daar een voorbeeld van. Access to Justice is een rechtsstatelijke eis van kwaliteit die ook in de context van dienstverlening een rol speelt in de zin van processuele, financiële en fysieke toegankelijkheid. De elementen worden voorts wel op een andere wijze en met behulp van verschillende instrumenten geoperationaliseerd. Deze ‘overlap’ van kwaliteitselementen hoeft op zichzelf geen probleem te zijn. Het bevorderen van dezelfde kwaliteitselementen vanuit verschillende perspectieven al dan niet vanuit andere (beleids)motieven of (doelmatigheids)overwegingen kan uiteindelijk in de wisselwerking een positief effect hebben op de kwaliteit.

Snelheid is een terugkerend element binnen alle perspectieven en zelfs op alle niveaus; het loopt als het ware als een rode draad door het analysemodel heen. Het lijkt daardoor de grootste gemene deler binnen de kwaliteitsperspectieven te zijn. Toch is daarmee niet gezegd dat snelheid dus als het belangrijkste element van kwaliteit gezien moet worden. Zoals ik eerder heb opgemerkt betekent het ene element ondergeschikt maken aan het andere eigenlijk een miskenning van dat andere element. Het ontbreken van snelheid betekent wel dat men kan spreken over minder kwaliteit; het tijdig beslissen en het bekorten van doorlooptijden leidt tot verbetering van het kwaliteitselement snelheid.

JURIDISCHE KWALITEIT VERSUS BESTUURLIJK-ORGANISATORISCHE KWALITEIT; EEN ONEIGENLIJKE TEGENSTELLING?

In de praktijk maakt men zich zorgen, er is een roep vanuit de gerechten om meer aandacht voor de juridisch-inhoudelijke kwaliteit. Door de aandacht in hoofdzaak te richten op productienormen, doorlooptijden en doelmatigheid is de aandacht voor de juridische kwaliteit op een zijspoor terechtgekomen, zo is de ervaring.

Uit de analyse van het begrip kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging in deel II van dit onderzoek blijkt dat de (bestuurs)organisatie en daaraan verwante aspecten

ten een belangrijke rol spelen in de totstandkoming van het product. Door de integrale verantwoordelijkheid voor de organisatie hebben de gerechtsbesturen ook betere sturingsmogelijkheden om de kwaliteit te verbeteren. Op het mesoniveau spelen kwaliteitselementen als doelmatigheid, snelheid en procesbeheer een rol. Op het terrein van deze elementen spreekt de manager vaak een andere taal dan de professional in het primaire proces. Het is van belang om een juiste balans te vinden tussen de organisatiedoelen en de doelen van de professionals. Een soort ‘checks and balances’ tussen het beleid en de doelen van de manager en de doelen van de professional. Het is een taak van de manager om de organisatiewaarden en de juridische waarden met elkaar in evenwicht te brengen en te houden. Naast het sturen op doelmatige rechtspraak en rechtspleging dient hij tevens te sturen op de juridische kwaliteit en de professionele waarden. De managing professional zal die – voor sommigen – ogenschijnlijk tegenstrijdige waarden op de juiste merites dienen te beoordelen.

Bestuurlijk-organisatorische kwaliteit staat niet haaks op juridische kwaliteit. Deze perspectieven worden vaak als tegenstelling neergezet in de zin dat aandacht voor aspecten van bedrijfsvoering zouden vragen om tegenwicht in de vorm van een stevig accent op een meer juridisch-inhoudelijke kwaliteitsbenadering. Het is evenwel een schijntegenstelling het is niet óf/óf. De bestuurlijk-organisatorische kwaliteit en de juridische kwaliteit kunnen elkaar aanvullen en versterken. Het gewenste juridisch kwaliteitsniveau kan niet worden bereikt zonder te sturen op de bestuurlijk-organisatorische kwaliteit.

KWALITEIT VAN RECHTSPRAAK EN DE RAAD VOOR DE RECHTSPRAAK

10.4 Waarom een Raad voor de rechtspraak?

De instelling van de Raad is te beschouwen als het sluitstuk van de herziening en moderniseringsoperatie van de gerechtelijke organisatie. Met de overheveling van de beheersbevoegdheden (die voorheen bij de Minister van Justitie lagen) naar de gerechtsbesturen en de invoering van het organisatieprincipe integraal management gaat de rechterlijke organisatie zelf de bestuurs- en beheers-verantwoordelijkheid dragen. Het toekennen van beheersverantwoordelijkheden impliceerde dat over de uitoefening van de beheersbevoegdheid verantwoording diende te worden afgelegd door de gerechten aan de Minister van Justitie. Daardoor zouden de gerechten in een directe (verantwoordings)relatie tot de minister komen staan. Om deze onwenselijke rechtstreekse (sturings)relatie tussen de gerechtsbesturen en de minister te voorkomen en om mogelijke spanningen tussen ministeriële verantwoordelijkheid en rechterlijke onafhankelijkheid af te zwakken was de instelling van de Raad noodzakelijk. De Raad fungeert te dezen als buffer tussen de gerechten en de minister. Daarmee plaatste de wetgever de instelling van de Raad in het constitutio-

nele kader van de machtenscheiding en de onafhankelijkheid van de rechter. Echter met de instelling van de Raad is ook beoogd aan de Raad en aan de gerechtshoven een zekere mate van bestuurlijke zelfstandigheid toe te kennen. Daarmee is het motief voor de instelling van de Raad naast constitutioneel tevens bestuurlijk van aard.

De Raad heeft als centrale opdracht te bevorderen dat de gerechten hun rechtsprekende taak goed kunnen vervullen. Deze relatie tussen de Raad en de gerechten is verankerd in de Wet RO. De wetgever heeft een groot deel van de aan de Raad toebedeelde taken en bevoegdheden zodanig geredigeerd dat deze in samenwerking en in overleg met de gerechten dienen te worden uitgeoefend. Dit versterkt tevens de bestuurlijke zelfstandigheid van de rechterlijke organisatie als geheel.

Kort gezegd is de Raad belast met taken en bevoegdheden op het terrein van de begroting en de bedrijfsvoering van de gerechten, met de taak om landelijke activiteiten op het gebied van personeelsaangelegenheden te ontplooiën, met taken ter ondersteuning van activiteiten die gericht zijn op uniforme rechtstoepassing en bevordering van de juridische kwaliteit en met een adviserende taak. In hoeverre en op welke wijze de Raad met deze taken en bevoegdheden een bijdrage kan leveren aan het bevorderen van de kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging komt aanstonds ter sprake.

10.5 De kwaliteitsbevorderende rol van de Raad ten aanzien van rechtspraak en rechtspleging

Hoofdstuk 9 vormt de synthese van de – in dit onderzoek centraal gestelde – sleutelwoorden kwaliteit, rechtspraak en Raad voor de rechtspraak. In dit hoofdstuk is een antwoord gezocht op de tweeledige vraag op welke wijze en in hoeverre de Raad een bijdrage kan leveren aan het bevorderen en verbeteren van de kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging.

DE ROL(LEN) VAN DE RAAD

Bij het toedelen van taken en bevoegdheden aan de Raad is door de wetgever vooropgesteld dat de Raad er is voor de gerechten en niet andersom. Mede vanuit deze gedachte heeft de Raad zich gepositioneerd en geprofileerd. De Raad vervult al naar gelang de taak en de situatie een coördinerende, initiërende, adviserende, stimulerende, toezichthoudende, facilitaire of sturende rol. Met andere woorden de Raad als directeur, adviseur, regisseur en souffleur; een Raad *over* en een Raad *ten behoeve van* de rechtspraak. Een diversiteit aan uiteenlopende rollen verenigd in één orgaan. Deze rollen zijn niet altijd even goed verenigbaar met elkaar. De Raad als directeur en toezichthouder vereist een directief optreden, terwijl de Raad als coördinator en facilitator om een meer ondersteunende rol vraagt. De formele bevoegdheden die de Raad ter beschikking staan, zoals het geven van algemene aan-

wijzingen en het houden van toezicht, wekken andere verwachtingen en vragen een andere invulling van zijn rol dan wanneer de Raad optreedt als samenwerkend orgaan.

De Raad ervaart bij zijn optreden een dilemma tussen ondersteunen en faciliteren enerzijds en richting geven en sturen anderzijds. De Raad kiest hierbij voor terughoudendheid, terwijl op bepaalde terreinen meer sturing door de Raad juist wenselijk wordt geacht vanuit de gerechten.¹ Onduidelijkheid in de rolverdeling en uiteenlopende verwachtingen en denkbeelden over de wijze waarop de Raad invulling dient te geven aan zijn rollen kunnen een effectieve kwaliteitsbevorderende rol van de Raad in de weg staan. De rollen van de betreffende actoren – waaronder de Raad en de gerechtsbesturen – dienen duidelijker te worden gedefinieerd.

De hiervoor geschetste rollen van de Raad liggen niet alleen op diverse terreinen – variërend van bedrijfsvoering tot rechtseenheid – maar worden ook, zoals uit het vervolg van deze paragraaf zal blijken, binnen verschillende kwaliteitsperspectieven en op verschillende niveaus uitgeoefend.

10.5.1 Binnen welke perspectieven en op welke niveaus heeft de Raad een kwaliteitsbevorderende rol?

Met behulp van het conceptueel-theoretisch kader is onderzocht binnen welke kwaliteitsperspectieven en op welke niveaus de (wettelijke) taken en bevoegdheden van de Raad zijn te rangschikken. Gesteld kan worden dat dit normatieve kader de Raad in de praktijk voldoende armslag biedt om invulling te geven aan zijn kwaliteitsbevorderende rol.

Vanuit het analysemodel (zie schema's 6 en 7) kan geconcludeerd worden dat de Raad binnen de drie perspectieven zowel op macro-, meso-, als microniveau een kwaliteitsbevorderende rol vervult. Afhankelijk van het niveau en het perspectief is dat een directe (sturende of initiërende) dan wel indirecte (ondersteunende of coördinerende) rol. De (beleidsbepalende) documenten van de Raad – waaronder de strategische agenda's en de jaarplannen – laten zien dat er aandacht is voor elementen van juridische kwaliteit, bestuurlijk-organisatorische kwaliteit en kwaliteit van dienstverlening. Daarmee is de kwaliteitsbevordering door de Raad, geredeneerd vanuit de perspectieven, in lijn met de definitie van het begrip kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging (zie hiervoor paragraaf 10.3).

Uit de documenten valt tevens te constateren dat de focus van de Raad in de loop der tijd is opgeschoven van aandacht voor elementen en instrumenten gericht op de bestuurlijk-organisatorische kwaliteit (in de zin van nadruk op productiviteit en het wegwerken van achterstanden) naar meer aandacht voor het verbeteren en bevorderen van de juridisch inhoudelijke kwaliteit. Gelet op de modernisering van de organisatie van de gerechten was het van groot belang om in de aanvangsfase

¹ *Rapport Visitatie Bureau van de Raad voor de rechtspraak* 2006, Den Haag 2006.

van de Raad het accent op het bevorderen van de bestuurlijk-organisatorische kwaliteit te leggen. Binnen dit perspectief was nog behoorlijk wat winst te halen aangaande kwaliteitsverbetering in de organisatie. Daardoor verdween de aandacht voor de juridische kwaliteit naar de achtergrond. De door de Raad gestelde prioriteit kan ik alleszins billijken. Voor het bevorderen en verbeteren van de kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging was het nodig om in de beginfase prioriteit te geven aan de bestuurlijk-organisatorische kwaliteit (aandacht voor de juridische kwaliteit was er bij de gerechten en de individuele rechters vanuit de eigen professionaliteit toch wel voldoende). Aannemelijk is immers dat een goede organisatie bijdraagt aan de mogelijkheid om ook tot kwalitatief goede rechtspraak te komen.

10.5.2 *Op welke wijze werkt de Raad aan het bevorderen van kwaliteit?*

Gesteld kan worden dat de Raad het niet zozeer moet hebben van de (wettelijke) taken en bevoegdheden ten aanzien van kwaliteitsbevordering van rechtspraak en rechtspleging maar veeleer van de wijze waarop hij deze operationaliseert. Hoe heeft de Raad zijn kwaliteitsbevorderende taken en bevoegdheden in de praktijk geoperationaliseerd?

BEVORDEREN VAN JURIDISCHE KWALITEIT

Ten aanzien van het bevorderen van de juridische kwaliteit heeft de Raad een in hoofdzaak coördinerende en faciliterende rol. Op mesoniveau heeft de wetgever de Raad een ondersteunende rol toebedeeld bij activiteiten van de gerechten die onder meer gericht zijn op het bevorderen van de juridische kwaliteit, waaronder de uniforme rechtstoepassing. Op microniveau wordt door het (mede) ontwikkelen en ondersteunen van kwaliteitsbevorderende instrumenten zoals intervisie, permanente educatie en de motivering van vonnissen op indirecte wijze een bijdrage geleverd aan het verbeteren en bevorderen van de kwaliteit van het product alsmede de persoonlijke, professionele kwaliteit van de individuele rechter.

In grote lijnen is door de Raad op macroniveau een aanpak ontwikkeld om de kwaliteitsbevorderende onderwerpen te agenderen. Deze gerechtsoverstijgende, door de Raad ingerichte, thema's krijgen concreet voornamelijk invulling in de vorm van programma's en daaronder vallende projecten.² In hoofdlijnen treedt de Raad daarbij op als initiator, coördinator en facilitator. Daarnaast werken de Raad en de gerechten op macro- en mesoniveau met name samen in de zogenaamde sectorprogramma's waarbij de Raad als coördinator en facilitator optreedt. Deze sectorbenadering manifesteert zich naar de vorm op macroniveau (de overleggen van de afzonderlijke sectoren zijn landelijk georganiseerd) en in de uitvoering op mesoniveau (de kwaliteitsbevorderende instrumenten worden uiteindelijk in de verschillende sectoren binnen de gerechten geïmplementeerd).

2 Ik noem hier het thema-programma 'RechtspraakQ' – voor de ontwikkeling en implementatie van het landelijk kwaliteitssysteem – als voorbeeld. Zie hierover uitgebreid hoofdstuk 6, paragraaf 6.2.3.1.

De gekozen formule om via sectorprogramma's te werken aan de kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging lijkt mij om een aantal redenen effectief. Door de nauwe samenwerking tussen de Raad en de verschillende sectoren wordt het noodzakelijke draagvlak gecreëerd voor (activiteiten van) de Raad binnen de gerechten. Daarnaast biedt deze formule voldoende flexibiliteit om sectorspecifiek te kunnen werken aan het realiseren van centrale doelstellingen en in te kunnen spelen op sectorspecifieke veranderingen en voorstellen ter verbetering van de kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging. Ondanks deze geschetste positieve effecten is een kanttekening op zijn plaats. De sectorprogramma's geven aan op welke aspecten de sector zich zal richten bij de bevordering van de kwaliteit. De keuzes worden deels ingegeven door veranderende wetgeving en de centraal geformuleerde beleidsdoelen in de Agenda van de Rechtspraak. Een actieve houding van een bepaalde sector trekt de aandacht weg van andere sectoren. Hierdoor ontstaat een onevenwichtige beeldvorming over de kwaliteitsbevordering van de rechtspraak.

De aanpak om kwaliteitsbevorderende onderwerpen via programma's en projecten op macro- en mesoniveau uit te werken, betekent niet dat daarmee de kwaliteitsbevordering op microniveau achterblijft. De uit de landelijke projecten en sectorgerelateerde programma's voortkomende resultaten en instrumenten worden in voorkomende gevallen ook op microniveau ingezet ter bevordering en verbetering van de kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging.

BEVORDEREN VAN BESTUURLIJK-ORGANISATORISCHE KWALITEIT

Ten aanzien van de bestuurlijk-organisatorische kwaliteit heeft de wetgever expliciet gesteld dat het initiatief op dit terrein bij de Raad ligt. Met betrekking tot de voorbereiding, uitvoering en verantwoording van de financiering van de rechtspraak speelt de Raad op macroniveau een centrale rol. Tevens heeft de Raad naast een ondersteunende rol ten aanzien van de bedrijfsvoering van de gerechten op dit gebied ook een toezichthoudende rol, in de zin van het kunnen geven van aanwijzingen. Vanuit de adviestaak, die raakvlakken heeft met en zowel van invloed is op de juridische als de bestuurlijk-organisatorische kwaliteit is er een (pro-)actieve houding en rol voor de Raad weggelegd.

Gesteld kan worden dat de Raad met name op macroniveau een centrale, faciliterende en coördinerende rol van betekenis heeft om een directe bijdrage te kunnen leveren aan het bevorderen van de bestuurlijk-organisatorische kwaliteit. Ten eerste biedt het scheppen van financiële voorwaarden en het ontwikkelen van instrumenten ten behoeve van personeelsmanagement de gerechten de mogelijkheid om op mesoniveau zowel de bestuurlijk-organisatorische als de juridische kwaliteit te optimaliseren. Door het aanwenden van eigen financiële middelen heeft de Raad de gerechten een belangrijke impuls gegeven om de ingezette kwaliteitsverbeteringen op mesoniveau te kunnen continueren en uitbouwen. Ten tweede heeft de Raad een belangrijke ondersteunende en coördinerende rol gespeeld bij het ontwikkelen van het landelijk kwaliteitssysteem voor de gerechten. Tegelijkertijd wordt daarmee een bijdrage geleverd aan het verbeteren en versterken van de

bestuurlijk-organisatorische kwaliteit op mesoniveau. Het kwaliteitsbureau van de Raad is daarin een belangrijke schakel en speelt een rol ten aanzien van een aantal kwaliteitsbevorderende instrumenten waaronder het kwaliteitssysteem, het formuleren van kwaliteitsbeleid, het initiëren van nieuwe kwaliteitsprojecten en het ondersteunen van lokale kwaliteitsprojecten bij de gerechten. Ten derde levert de Raad niet alleen door middel van zijn toezichthoudende rol maar ook door gebruikmaking van het instrument management development een bijdrage aan het verbeteren van de kwaliteit van (de individuele leden van) de gerechtshoven.

De Raad heeft de afgelopen jaren fors ingezet op het bevorderen en verbeteren van de bestuurlijk-organisatorische kwaliteit. Op diverse terreinen binnen dit perspectief is te constateren dat de rechterlijke organisatie professioneler opereert (zie hiervoor hoofdstuk 9, paragraaf 9.4.3.1).

BEVORDEREN VAN DE KWALITEIT VAN DIENSTVERLENING

Hoewel de Raad binnen het maatschappelijk en klantgericht perspectief geen wettelijke taken en bevoegdheden kent, rekent de Raad het bevorderen van de kwaliteit van dienstverlening duidelijk tot zijn taken. De Raad heeft met name op macro- en mesoniveau initiatieven ontplooid en instrumenten ontwikkeld om daarmee de kwaliteit van dienstverlening te kunnen verbeteren en bevorderen. Het inrichten van een cluster Communicatie binnen het bureau van de Raad, met onder andere taken op het gebied van pers- en publieksvoorlichting, en het opnemen van de elementen informatievoorziening, transparantie en toegankelijkheid van rechtspraak als beleidsdoelstelling, duidt erop dat de Raad er belang aan hecht om binnen dit perspectief een duidelijke centrale, coördinerende en initiërende rol te vervullen.

TOT SLOT

Geconcludeerd kan worden dat de Raad zich bij het bevorderen van de kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging aan de opdracht van de wetgever heeft gehouden om in overleg met de gerechten te werk te gaan. Het ontwikkelen van kwaliteitsbevorderende instrumenten en activiteiten van de Raad geschieden in hoofdzaak in samenwerking met en met deelname van de gerechten. Naar gelang het kwaliteitsperspectief waarbinnen en het niveau waarop de kwaliteitsbevordering plaatsvindt, hanteert de Raad verschillende rollen om hieraan invulling te geven: samenwerkend, faciliterend, coördinerend, initiërend en regisserend.

Geconstateerd kan worden dat de door de Raad gehanteerde diversiteit aan rollen heel wel naast elkaar en gelijktijdig kunnen worden vervuld. Zij het dat de Raad op bepaalde onderdelen – al dan niet naar aanleiding van aanbeveling uit verschillende visitatie- en evaluatierapporten – zijn rol heeft bijgestuurd van een terughoudende naar een meer sturende en richtinggevende.

Het uitoefenen van (kwaliteitsbevorderende) taken en bevoegdheden in samenwerking en in overleg met de gerechten heeft voor- en nadelen. Op veel terreinen laat de Raad – mede vanuit de gedachte van de autonomie van de gerechten en het

door de Raad gehanteerde ‘*Alles decentraal tenzij...principe*’ – het initiatief aan de gerechten en de gerechtsbesturen zelf. De Raad stuurt dan op indirecte wijze op de kwaliteit maar is daarbij wel afhankelijk van de wijze waarop gerechtsbesturen en de individuele rechters daarmee in de praktijk omgaan. Ook al zijn en worden er op macroniveau instrumenten ontwikkeld ter bevordering en verbetering van de kwaliteit, daarmee is nog niet gegarandeerd dat deze instrumenten op meso- en microniveau ook daadwerkelijk ter hand worden genomen dan wel de beoogde resultaten opleveren.

10.5.3 *Grenzen aan de kwaliteitsbevorderende rol van de Raad*

De vraag in hoeverre de Raad een bijdrage kan leveren aan de kwaliteitsbevordering van rechtspraak en rechtspleging raakt naast verantwoordelijkheidsdomeinen, bevoegdheidsstructuren en managementstructuren ook aan de wijze waarop de Raad invulling geeft aan zijn rollen.

Niet alleen de Raad heeft een rol in het bevorderen van de kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging. Meerdere actoren, waaronder de Minister van Justitie, de Hoge Raad, de gerechtsbesturen en de individuele rechterlijke ambtenaren en gerechtssambtenaren, hebben taken, bevoegdheden, verantwoordelijkheden en instrumenten waarmee die kwaliteit kan worden verbeterd. De kwaliteitsbevordering door anderen dan de Raad manifesteert zich zodoende zowel op macro-, meso- als microniveau. Grenzen waar de verantwoordelijkheid van de een begint en die van de ander ophoudt zijn diffuus en soms moeilijk vast te stellen. De vraag naar de begrenzing van de kwaliteitsbevorderende rol van de Raad raakt aan de verschillende domeinen binnen en buiten de rechterlijke organisatie. Hoewel de betreffende domeinen alle streven naar een in alle opzichten goed functionerende rechtspraak, handelt elk domein vanuit een eigen krachtenveld. De verschillende krachtenvelden leveren een zekere spanning op. Daarmee is niet gezegd dat deze spanning in alle gevallen belemmerend werkt. Deze spanning kan juist een bepaald synergetisch effect hebben tussen de kwaliteitsbevorderende rollen van de afzonderlijke actoren.

De Raad, de gerechten, de Minister van Justitie en de Hoge Raad leveren ieder voor delen van het geheel een bijdrage aan het bevorderen en/of verbeteren van de kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging. De begrenzing van de kwaliteitsbevorderende rol van de Raad hoeft niet in alle gevallen als een obstakel te worden gezien. Daar waar de Raad bij de uitoefening van zijn kwaliteitsbevorderende taken tegen bevoegdheids- en managementgrenzen aanloopt worden deze aangevuld en uitgebreid met de kwaliteitsbevorderende taken en bevoegdheden van de hiervoor genoemde actoren. In gevallen waar de Raad zijn kwaliteitsbevorderende rol in samenwerking of overleg uitoefent, zijn de grenzen misschien zelfs minder scherp aanwezig te noemen. Daar staat tegenover dat er een zekere spanning bestaat tussen de ambities van de Raad en hoe daar in de praktijk door de gerechten uitvoering aan wordt en kan worden gegeven. Bij het realiseren van de beoogde (centrale)

doelstellingen en het voeren van kwaliteitsbeleid is de Raad op onderdelen afhankelijk van de (begrotings)wetgever, de Minister van Justitie, de gerechtsbesturen en de individuele rechter, de professionals. De implementatie en uitvoering van kwaliteitsbevorderende instrumenten behoort met name op meso- en microniveau aan de verantwoordelijkheid van de gerechten, de gerechtsbesturen en de individuele rechter overgelaten te worden.

De Raad heeft het uitgangspunt van de wetgever dat de Raad er is voor de gerechten serieus opgepakt en ingevuld door allerlei vormen van samenwerking, overlegstructuren en projectgroepen te coördineren en te faciliteren. Deze vergaande vormen van overlegstructuren en samenwerkingsverbanden leiden ertoe dat de Raad zichzelf een sterk ondersteunende rol heeft toebedeeld in de relatie tot de gerechten en de gerechtsbesturen. Daarmee heeft de Raad als het ware een hinderenis opgeworpen om zijn rol als orgaan ten behoeve van de gerechten wat minder ondersteunend en wat meer sturend te kunnen invullen. De in de praktijk gegroeide overlegcultuur leidt er tevens toe dat belangrijke gremia zoals de presidentenvergadering, het landelijk directeurenberaad en de landelijke overleggen van de voorzitters van de diverse sectoren over een vorm van ‘hindermacht’ – de mogelijkheid om zaken te blokkeren – beschikken.

10.5.4 Kwaliteit sturen op de organisatie, op het product en op de persoon

De vraag op welke wijze en in hoeverre de Raad een bijdrage kan leveren aan het bevorderen van de kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging hangt samen met de vraag naar de besturingsfilosofie van de Raad ten aanzien van kwaliteit. Het onderzoek laat zien dat de bestuurlijke aandacht niet slechts uitgaat naar kwaliteitsverbetering binnen een bepaald perspectief. De Raad stuurt – direct dan wel indirect – zowel op de kwaliteit van de organisatie, de kwaliteit van het product, als op de professionele kwaliteit van de persoon. Het is niet helemaal duidelijk waar deze besturingsfilosofie ten aanzien van kwaliteitsbevordering op is gebaseerd.

Zoals eerder in hoofdstuk 1, paragraaf 1.3 is vastgesteld, bestaat er binnen de rechterlijke organisatie geen gedeeld beeld over het begrip kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging. Een belangrijke voorwaarde om uitvoering te kunnen geven aan kwaliteitsbevordering is met name gelegen in het vaststellen van een visie op wat het begrip kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging inhoudt zodat het ontwikkelen van instrumenten om deze kwaliteit te kunnen verbeteren vanuit die visie kan plaatsvinden. De besturingsfilosofie van de Raad ten aanzien van het verbeteren en bevorderen van de kwaliteit is niet eenduidig, in die zin dat men kiest voor een bepaald perspectief of een specifiek niveau. Dit kan samenhangen met het ontbreken van een heldere visie op het begrip kwaliteit. Het ontbreken van een gedeelde visie op het begrip kwaliteit bemoeilijkt tevens het uitzetten van beleid ten aanzien van kwaliteitsbevordering. Zoals het door mij ontwikkelde en gehanteerde conceptueel-theoretisch kader waarmee invulling wordt gegeven aan het begrip kwaliteit in de context van rechtspraak en rechtspleging laat zien, is het

uitermate complex om te sturen op kwaliteit zonder te differentiëren naar perspectief en binnen het gegeven perspectief naar niveau.

Gesteld kan worden dat de Raad binnen alle perspectieven instrumenten inzet en ontwikkelt om daarmee de kwaliteit te kunnen bevorderen. Echter de afwegingen aanzien van de keuze voor en de beleidsprioritering met betrekking tot een bepaald perspectief plaatst de Raad sinds zijn aantreden voor een dilemma. Er valt een doorlopende spanning te constateren tussen de keuzes voor sturen op de verschillende perspectieven van kwaliteit. Die spanning is evenwel te verklaren. Ik kom hier terug op de rationaliteiten zoals ik deze heb geschetst in de slotopmerkingen bij Deel II van dit onderzoek. Ten aanzien van de kwaliteitsperspectieven worden steeds en tegelijkertijd uiteenlopende eisen gesteld. De perspectieven hebben elk een eigen domein, eigen uitgangspunten en beginselen en andere, vaak tegengestelde belangen. Binnen elk perspectief wordt een aan het betreffende perspectief gerelateerd kwaliteitsbeleid geformuleerd waarmee wordt gestreefd naar het maximaliseren van dat perspectief. Wat in het ene perspectief van belang wordt geacht, heeft in een aantal gevallen slechts marginaal of geen raakvlakken met wat in een ander perspectief belangrijk wordt geoordeeld. Het gelijktijdig sturen op alle drie de perspectieven bemoeilijkt de kwaliteitsbevorderende rol van de Raad. De verschillen in uitgangspunten, beginselen en belangen maken het niet mogelijk om tegelijkertijd maximaal te sturen op alle perspectieven. De Raad zou bij het (verder) ontwikkelen en expliciteren van zijn besturingsfilosofie ten aanzien van de kwaliteitsbevordering van rechtspraak en rechtspleging wat uitdrukkelijker aandacht kunnen hebben voor en rekening dienen te houden met de geschetste problematiek rondom de afzonderlijke domeinen van de perspectieven.

10.6 Ter afsluiting

In welke zin is er nu sprake van een bijdrage door de Raad aan de kwaliteitsbevordering van rechtspraak en rechtspleging? De komst van de Raad heeft in een aantal opzichten een nieuwe dimensie toegevoegd aan de wijze waarop de rechterlijke organisatie en daarbinnen de gerechten invulling geven aan kwaliteitszorg en kwaliteitsverbetering. Het concept totale ofwel integrale kwaliteitszorg is niet als zodanig door de Raad geëxpliciteerd maar is wel te deduceren uit de beleidsbepalende documenten van de Raad. Naast aandacht voor juridische kwaliteitsverbetering is de aandacht ook gericht op het bevorderen van de bestuurlijk-organisatorische kwaliteit en de kwaliteit van dienstverlening. Er zijn aanzetten gegeven om het op professionele wijze organiseren en besturen van het gerecht verdergaand te kunnen realiseren. Het op een professionele wijze organiseren en besturen van het gerecht is tevens van belang voor het kunnen bevorderen en verbeteren van de juridische kwaliteit.

De komst van de Raad levert in meerdere opzichten een positieve bijdrage aan de kwaliteitsbevordering van rechtspraak en rechtspleging. De vraag of daarmee ook

het gewenste kwaliteitsniveau wordt bereikt is vooralsnog lastig om te beantwoorden. Daarvoor is het noodzakelijk een gedeelde visie op het begrip kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging te formuleren. Zodat mede op basis daarvan een goed beeld ontstaat van de kwaliteit die de rechterlijke macht wil en, gelet op onder andere rechtsstatelijke eisen, moet leveren. En zodat de gewenste kwaliteit kan worden vergeleken met de kwaliteit die op dat moment wordt geleverd.

De Raad heeft zijn kwaliteitsbevorderende taken en bevoegdheden geoperationaliseerd door tal van instrumenten te ontwikkelen en te ondersteunen waarmee de gerechten de kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging kunnen bevorderen. Of het ontwikkelen van (steeds) meer instrumenten ook meer kwaliteit betekent, is nog maar de vraag – en wellicht al te simplistisch geredeneerd. De Raad lijkt niettemin als het ware gevangen in deze instrumentele causaliteit.

TOT SLOT

Het voor dit onderzoek ontwikkelde conceptueel-theoretisch kader (zie schema 1 en meer specifiek schema's 2, 3, 4 en 5) is een bruikbaar instrument gebleken om het begrip kwaliteit in de context van rechtspraak en rechtspleging te kunnen operationaliseren. Daarnaast diende het als toetsingskader om de kwaliteitsbevorderende rol van de Raad te kunnen verkennen.

Met behulp van het conceptueel-theoretisch kader is een ordening aangebracht in het begrip kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging. Daarmee is een bijdrage geleverd aan het discours over de beeldvorming en het denken over kwaliteit en kwaliteitsbevordering. Deze door mij gehanteerde rubricering en de conceptuualisering van het begrip kwaliteit kunnen als handreiking en kader dienen voor verder (empirisch) onderzoek naar kwaliteit van rechtspraak en rechtspleging mede in vergelijkend perspectief.

Summary

The quality of the judiciary system is a much-discussed topic, both within and outside the judicial organization. This study consists of two components: 1) a search for the concept of quality in the context of the judiciary and 2) an exploration of the question by which means and to what extent the Council for the Judiciary (the Council) can play a part in increasing and improving the quality of the judiciary.

Quality is a complex concept and hard to define because it only becomes meaningful when it is related to a specific approach: a product-related, value-related, customer-related, process-related or a philosophical approach. The concept of quality has gradually evolved into what is called total quality. This integrated approach focuses on the quality of the organization as a whole and combines the product-related, process-related and customer-related approaches.

How to define 'quality of the judiciary system'?

Any attempt at successfully defining the notion of quality of the judiciary system must be made within the context of the organization where that notion takes on meaning through communication between the people who are directly involved. For this study the directly involved actors within the judicial organization are the Council for the Judiciary, the management of the judicial organizations and the members of the judiciary. Thus three levels can be distinguished. The first level, the Council for the Judiciary and the judiciary system as a whole, is the macro level. The second is that of the judicial organizations (the courts). The third level, the micro level, is that of the individual members of the judiciary.

The search for a definition of the notion of quality of the judiciary system produced a wide range of descriptions and presents the following picture. The values mentioned in the descriptions ultimately refer to quality vis-à-vis the individual, the primary process, the organization and management of the courts, and the provision of services. In literature as well as in daily practice the issue of quality of the judiciary system is much-discussed, that much is clear, but the concept itself is not explicitly addressed. One of the conclusions of this study is that the notion of quality of the judiciary covers a variety of aspects and can be described in different ways, depending on the context and the specified time frame. Another conclusion is that – partly in view of the versatility and the complexity of the concept – neither within nor outside the judiciary system does there exist a shared view on the concept of quality.

A detailed study of literature, documents and research reports resulted in a description which was used as the starting point for the theoretical analysis of the

concept of quality. For the purpose of this study the concept of ‘quality of the judiciary’ was defined as follows:

Quality is the degree to which the judiciary system complies with judicial and organizational values as well as with prevailing societal requirements, both in specific cases and in general.

This definition expresses and covers the concept of total quality. It is a combination of different approaches of quality aimed at the product, the process, management and customers. The definition also shows the dynamic nature of the concept of quality: the interaction between the formulation of concrete quality requirements and the specification of the concept of quality by constantly evolving societal demands.

PERSPECTIVES ON QUALITY OF THE JUDICIARY SYSTEM

From the above-mentioned definition of quality of the judiciary, three quality perspectives or dimensions were derived: a constitutional, an organizational and a society-related or customer-focused one. These perspectives generate judicial quality (i.e., the quality of judicial decisions and of the process of law), management and organizational quality and quality of service, respectively. These perspectives represent three ‘worlds’ of quality. First there is the judicial world, represented in the person of the judge, where the result is aimed at the product (the judgement) and a proper judicial procedure. The second world is that of management and organization, the world of the governing body of the court and its management, represented in the person of the manager. The third world is society, i.e., the body of customers, where the result is aimed at service.

On their own, these perspectives carry little meaning. They are made operational by connecting elements of quality – by means of quality criteria and quality requirements – to the separate perspectives. The elements of quality, the quality criteria, originate from the perspective in question and are in accordance with the values and basic principles embedded in that perspective. Elements related to the constitutional perspective include an independent and impartial judiciary, access to justice and justice within a reasonable time. Professional managers, efficiency, total quality care and human resource management are elements that can be related to the organizational perspective. Elements related to the customer-perspective are, for example, communication, a complaints procedure, a transparent organization and information service.

HOW DO THE PERSPECTIVES ON QUALITY RELATE TO EACH OTHER?

The three perspectives on quality all represent interests of their own, apply their own assumptions and principles, and they are approached from different kinds of doctrines and points of view. Constitutional principles, judicial values, principles of management and society and customer-related requirements provide a framework

for the given perspectives. Proceeding from those principles and values, each perspective develops its own view and it will phrase goals and quality-policy related to the perspective involved. Although the perspectives originate from different domains (with at times incompatible interests) and have their origins in different values, they cannot be considered isolated frameworks. The connection and interaction between the coequal perspectives create certain dynamics through which the concept of total quality can be made fully operational.

The upgrading and improvement of quality by the Council for the Judiciary

As to the upgrading and improvement of quality, it can be concluded that the Council plays a role within all three perspectives and on all three levels. Depending on the kind of level and the type of perspective, the Council plays a direct (steering or initiating) or an indirect (supporting or coordinating) role. The Council's policy documents show that attention is paid to aspects of judicial quality, quality of management and organization and quality of service. The Council's quality improvement efforts – reasoned from the perspectives – are thus in line with the concept of quality as defined above.

Regarding the improvement of quality, the policy documents also show that the Council's focal point has shifted in the course of time from quality criteria and quality improving instruments aimed at the quality of management and organization (emphasizing productivity and clearing the backlog) to the upgrading and improvement of judicial quality (for instance, in terms of a better motivation of judgments and permanent education for all members of the judiciary). In view of the modernization of the organization of the courts it was of great importance that the Council initially focused on the improvement of the quality of management and organization. As a result of this priority the focus on judicial quality inevitably and understandably somewhat receded into the background. To increase and improve the quality of the judiciary it was necessary to prioritize the improvement of the quality of management and organization in the initial phase (the courts and the individual judges were considered sufficiently professional to ensure adequate attention for judicial quality). After all, it is plausible that a well-managed organization improves the potential for achieving a high standard of judicial quality.

How has the Council performed its tasks and used its powers regarding quality improvement?

IMPROVEMENT OF JUDICIAL QUALITY; THE QUALITY OF THE PROCESS OF LAW

In improving judicial quality, the Council mainly has a coordinating and facilitating role. With regard to the courts, the legislator allotted a supporting role to the Council in order to help the courts in developing instruments aimed at the

improvement of judicial quality, including the improvement of unity of law. By developing and supporting – in cooperation with the courts – quality improvement instruments on the micro level, the Council also helps to improve the quality of the product as well as the personal and professional quality of the individual judges.

IMPROVEMENT OF THE QUALITY OF MANAGEMENT AND ORGANIZATION

In respect of improving the quality of management and organization, the legislator explicitly stated that the Council should take the initiative. With regard to the preparations, the realization and accountability of the financing of the judiciary the Council plays a central role on the macro level. On that level in particular, the Council's facilitating and coordinating role is key to delivering a valuable contribution to improving the quality of management and organization.

IMPROVEMENT OF QUALITY OF SERVICE

Although the Council has no legal powers regarding the customer-related perspective, the Council clearly counts the improvement of the quality of service among its tasks. On the macro and court levels in particular, the Council has developed initiatives and instruments to increase and improve the quality of service. This shows that the Council attaches great importance to this perspective.

To what extent can the council play a part in the improvement of quality?

Besides the Council, other participants also play a part in improving the quality of the judiciary. The Minister of Justice, the Supreme Courts of the Netherlands, the management of the courts and the individual members of the judiciary all have specific tasks, powers, instruments and responsibilities of their own to improve quality. It is, however, hard to determine the exact boundaries of the responsibility of the various participants and to what extent they are responsible for the improvement of the quality of the judiciary system. All participants operate from their own specific domain. The question to what extent the quality-improving role of the Council is a restricted role is therefore related to the domains of all other parties involved. Although all parties aim at a high-quality judiciary system, each domain proceeds from its own force field. And even though this can lead to a certain tension between the fields, the implication is not that this tension invariably has a negative interfering effect; it can well have a certain synergetic impact on the quality-improving roles of the separate participants.

Finally

The creation of the Council has, to a certain extent, introduced a new dimension to the ways in which the judicial organization and the courts have carried out quality assurance and quality improvement. The total quality concept as such has

not been made explicit by the Council but can be deduced from the Council's policy documents. In addition to improving and increasing the judicial quality, the attention of the Council has also been aimed at improving and increasing the quality of management and organization and of quality of service. The Council has launched initiatives to organize and manage the courts more professionally, and this drive for professionalism is in turn relevant to the improvement of judicial quality and quality of service.

Within all three perspectives the Council has developed a whole range of instruments which can be used to improve the quality of the judiciary system. However, the Council faces a dilemma when it comes to prioritizing a specific quality perspective. The choices that have been made to improve quality within the perspectives vie for selection. Any attempt to improve the quality of the judiciary within the three perspectives is also an interfering factor. The different points of view, principles and interests make it impossible to operate within all perspectives simultaneously. In further developing its considerations and views on improving and increasing the quality of the judiciary, the Council could benefit from giving more explicit thought to the problems surrounding the specific characteristics and domains of the perspectives.

The creation of the Council has in many ways made a positive contribution to the quality improvement of the judiciary system. Yet, for now, the question whether this positive contribution can help achieve the desired quality level is hard to answer. It will therefore be necessary to formulate a shared view on the concept of quality of the judiciary, in order to establish the level of quality the judiciary eventually wants to obtain and which in view of, *inter alia*, constitutional demands it must obtain.

Until now the Council has performed its quality improvement responsibilities and competences by developing and supporting all kinds of instruments which the courts can use to improve and upgrade the quality of the judiciary system. Whether the development of an increasing number of instruments equals ever-higher quality remains to be seen and may possibly be too simple an equation. Yet it would appear that, in a manner of speaking, the Council has become caught in this instrumental causality.

Bijlage

Lijst van geïnterviewden

Instantie	Functie
Raad voor de rechtspraak	voorzitter
CRvB	projectleider project Kwaliteit president coördinerend vice-president projecten coördinerend vice-president
CBb Gerechtshof Den Haag	president vice-president handelssector raadsheer familiesector raadsheer sector belastingrecht
Rechtbank Arnhem	president rechter vreemdelingenkamer rechter sector strafrecht rechter sector civiel
Rechtbank Breda	president rechter sector strafrecht rechter sector civiel sectorvoorzitter kanton rechter sector bestuursrecht
Rechtbank Haarlem	rechter sector bestuursrecht rechter sector civiel/kwaliteitsmanager rechter sector strafrecht
Rechtbank 's-Hertogenbosch	president sectorvoorzitter familie- en jeugdrecht vice-president sector strafrecht rechter faillissementsunit
Rechtbank Middelburg	sectorvoorzitter bestuursrecht rechter sector civiel rechter sector strafrecht
Rechtbank Roermond	rechter sector bestuursrecht rechter sector civiel rechter sector strafrecht rechter sector bestuursrecht
Rechtbank Rotterdam	sectorvoorzitter bestuursrecht rechter sector kanton rechter sector civiel

Lijst van aangehaalde literatuur en rapporten

A

Agenda voor de rechtspraak 2002-2005

Agenda voor de rechtspraak 2002-2005. Continuïteit en vernieuwing, Den Haag: Raad voor de rechtspraak 2002

Agenda van de Rechtspraak 2005-2008

Agenda van de Rechtspraak 2005-2008, Den Haag: Raad voor de rechtspraak 2004

Agenda van de Rechtspraak 2008-2011

Agenda van de Rechtspraak 2008-2011. Onafhankelijk en betrokken, Den Haag: Raad voor de rechtspraak 2007

Ahsmann 2005

M.J.A.M. Ahsmann, 'Togamaster: een must voor een master in toga!', *Trema* 2005, p. 49-55

Ahsmann 2008

M.J.A.M. Ahsmann, 'Een kritische beschouwing over de (herziening) raio-opleiding', *Trema* 2008, p. 182-188

Albers, Voermans en De Waard 1994

P. Albers, W. Voermans, B.W.N. de Waard, *Geïntegreerde rechtbanken. Eindrapport in het kader van evaluatieonderzoek Herziening Rechterlijke Organisatie Onderdeel 2*, IVA Tilburg/Schoordijk Instituut, december 1994

Albers 2000

P. Albers, 'De toegang tot de rechter', in: J.M. Barendrecht, A.F.M. Brenninkmeijer, N.J.H. Huls, M.A. Kleiboer (red.), *Rechtspleging, samenleving en bestuur: een gerichte onderzoeksagenda*, Utrecht: Lemma 2000, p. 75-78

Albers, Boonstra, Van der Doelen en Mos 2004

P. Albers, C. Boonstra, F. van der Doelen, L. Mos, 'De territoriale verdeling van de rechtsmacht in Nederland', *Trema* 2004, p. 16-23

Allewijn en Brenninkmeijer 2002

D. Allewijn, A.F.M. Brenninkmeijer, 'De aanspreekbaarheid van de rechter', *Trema* 2002, p. 262-267

Allewijn 2003

D. Allewijn, 'Finaal achter het besluit', in: A.F.M. Brenninkmeijer e.a. (red.), *De Taakopvatting van de rechter*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2003, p. 93-100

Van Amelsfoort en Scholtes 1994

P. van Amelsfoort & G. Scholtes, *Zelfsturende teams, ontwerpen, invoeren en begeleiden*, Oss: ST-groep 1994

Van Amersfoort 2006

P.J. van Amersfoort, 'Kanttekeningen bij de terugkoppeling van rechter naar wetgever', *RegelMaat* 2006/6, p. 197-202

Andersson, Elffers en Felix 2006

Andersson, Elffers, Felix, *Bekostiging, doelmatigheid, kwaliteit rechtspraak. Verslag symposium bekostiging, commissie Deetman*, Utrecht 2006

Armytage 1996

L. Armytage, *Educating judges. Towards a New Model of Continuing Judicial Learning*, Den Haag: Kluwer Law International 1996

Asser 2002

W.D.H. Asser, 'Kroniek van de rechtspleging', *NJB* 2002, p. 490-499

Asser 2003

W.D.H. Asser, 'De taakopvatting van de civiele rechter', in: A.F.M. Brenninkmeijer e.a. (red.), *De taakopvatting van de rechter*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2003, p. 27-37

Asser, Groen en Vranken 2003

W.D.H. Asser, H.A. Groen, J.B.M. Vranken, m.m.v. I.N. Tzankova, *Een nieuwe balans. Interimrapport Fundamentele herbezinning Nederlands burgerlijk procesrecht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2003

Asser, Groen en Vranken 2006

W.D.H. Asser, H.A. Groen, J.B.M. Vranken, m.m.v. I.N. Tzankova, *Uitgebalanceerd. Eindrapport Fundamentele herbezinning Nederlands burgerlijk procesrecht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2006

Asser 2007

W.D.H. Asser, 'Kwaliteit in de civiele rechtspraak', *Trema* 2007, p. 41-45

Asser 2007a

D. Asser, 'Cassatie in civiele zaken', in: A. de Moor-van Vugt, K. Leus, B. Maes en H. van Bavel, W. van Schendel, I. Verougstraete, D. Asser, Preadviezen over *De werkwijze van de hoogste rechtscolleges*, Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2007, p. 183-230

B

Baas en Niemeijer 1999

N.J. Baas, E. Niemeijer, *Kwaliteitssystemen voor de rechtsprekende macht. Een internationale verkenning*, WODC onderzoeksnotitie 1999/3, Den Haag: Ministerie van Justitie 1999

Baas 2000

N.J. Baas, *Rekrutering en (permanente) educatie van de rechtsprekende macht in vijf landen; een internationale verkenning*, WODC onderzoeksnotitie 2000/8, Den Haag: Ministerie van Justitie 2000

De Baas 1995

J.H. de Baas, *Bestuurskunde in hoofdlijnen. Invloed op beleid*, Groningen: Wolters-Noordhoff 1995

Bakker 2007

F. Bakker, 'Intercollegiale toetsing in de rechtspraak', in: Peer review bij professionals: je laten bekijken door gelijken, *Rechtstreeks*, nr. 4, Den Haag: Raad voor de rechtspraak 2007, p. 57-75

Bal 1988

P. Bal, *Dwangkommunikatie in de rechtszaal. Een onderzoek naar de verbale interactie tussen rechter en verdachte tijdens de strafzitting van de politierechter* (diss. UvA), Arnhem: Gouda Quint 1988

Van Ballegooijen, Frijda en Kop 1996

C.W.M. van Ballegooijen, L. Frijda, P.C. Kop (red.), *Kwaliteitsperspectief in de rechtspraak*, Amsterdam: Prinsengrachtreeks 1996/2

Banning en Oranje 2007

C. Banning, J. Oranje, 'Rechters horen niet in de senaat', *NRC Handelsblad*, 31 maart 2007

Barendrecht 1994

J.M. Barendrecht, 'Snel en goed recht doen', *NJB* 1994, p. 837-843

Barendrecht 1998a

J.M. Barendrecht, 'De klant wil meer!', *Trema* 1998, nr. 6a, p. 18-20

Barendrecht 1998b

J.M. Barendrecht, *De Hoge Raad op de hei. Kwaliteitsbewaking en leiding over de rechtspraak door de civiele cassatie: een analyse en denkrichtingen voor de toekomst*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 1998

Barendrecht 2000

J.M. Barendrecht, 'De kleine risico's van een belangrijke hervorming', *NJB* 2000, p. 1960-1961

Barendrecht en De Hoon 2006

J.M. Barendrecht, M.W. de Hoon (red.), *Verbetering van hoger beroep?: kosten en baten van voorstellen uit twaalf systemen van procesrecht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2006

Barendrecht 2007

J.M. Barendrecht, 'Wat is goede rechtspraak? Tien mogelijke redenen waarom u daar niet over praat. Een stelling', *Trema* 2007, p. 197-200

Barkhuysen 2007

T. Barkhuysen, 'Het vereiste van rechterlijke onpartijdigheid en de voor-gestelde nieuwe Wet op de Raad van State: mag het een onsje meer zijn?', *RegelMaat* 2007/3, p. 119-127

Barkhuysen, Van Emmerik en Gerards 2009

T. Barkhuysen, M.L. van Emmerik, J.H. Gerards, *De toegang tot de rechter en een eerlijk proces in de Grondwet? Behoeft de Nederlandse Grondwet aanvulling met een recht op toegang tot de rechter en een eerlijk proces?*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2009

Bauw 2006

E. Bauw, 'Rechterlijke terugkoppeling door middel van de wetgevingsadvisering van de Raad voor de rechtspraak', *RegelMaat* 2006/6, p. 203-209

Bauw, Van Dijk en Van Tulder 2009

E. Bauw, F. van Dijk, F. van Tulder, 'Recessie en rechtspraak', *ESB Economisch-statistische berichten* 2009, nr. 4565, p. 468-471

Bax 2000

C.J. Bax in: A.K. Koekkoek (red.), *De Grondwet. Een systematisch en artikelsgewijs commentaar*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 2000, p. 517-555 en p. 535-538

- Becht en Lemaire 2009
 P.R.G.M. Becht, P.A.H. Lemaire, 'Kwaliteit is een zaak van de professional, rechters aan het roer!', *Trema* 2009, p. 205-210
- Beers 2000
 A.A.L. Beers in: A.K. Koekkoek (red.), *De Grondwet. Een systematisch en artikelsgewijs commentaar*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 2000, p. 370 e.v.
- Beheersstructuur van de rechterlijke organisatie 1995
Beheersstructuur van de rechterlijke organisatie. Interdepartementaal beleids-onderzoek, financieringssysteem en beheersstructuur van de rechterlijke organisatie, werkgroep-Hoekstra 1995
- Bekker en Van Kreveld 2003
 H. Bekker, J.H. van Kreveld, 'Coördinatie binnen de bestuursrechtspraak', in: R.M. van Male (red.), *Centrale Raad van Beroep 1903-2003*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2003.
- Bentlage, Boelens en Kip 1998
 F.A. Bentlage, J.B. Boelens, J.A.M. Kip, *De excellente overheidsorganisatie. De invoering van Total Quality Management in de publieke sector*, Deventer: Kluwer bedrijfsinformatie 1998
- Berenschot 1984
Rapport naar aanleiding van startfaseonderzoek naar de organisatie van de gerechten en parketten, rapport-Berenschot, Urecht: juli 1984
- Ten Berg-Kolen 1986
 J. ten Berg-Kolen, 'De goede procesorde in het burgerlijk procesrecht', *NJB* 1986, p. 113-119
- Ten Berge 1998
 J.B.J.M. ten Berge, 'Contouren van een kwaliteitsbeleid voor de rechtspraak', in: P.M. Langbroek, K. Lahuis, J.B.J.M. ten Berge (red.), *Kwaliteit van recht-spraak op de weegschaal*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 1998, p. 21-40
- Het besturen van de rechtspraak 1995
Het besturen van de rechtspraak. Bouwstenen voor de managementstructuur bij de gerechten, een discussie-notitie, Den Haag: ministerie van Justitie 1995
- Bestuur en beheer van de rechtspraak 1996
Bestuur en beheer van de rechtspraak, rapport van het Initiërend Beraad, Den Haag: 1996
- Bevers 2004
 P.J.J.M. Bevers, *Samenwerken binnen de rechterlijke organisatie* (diss. Tilburg), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2004
- Blankenburg 2001
 Erhard Blankenburg, 'Measuring the legitimacy of judicial procedure', *Trema* 2001, p. 6-7
- Boomsma en Van Borrendam 1996
 S. Boomsma, A. van Borrendam, *Kwaliteit van dienstverlening*, Deventer: Kluwer Bedrijfswetenschappen 1996

Boone e.a. 2006

M. Boone e.a., *Het functioneren van de rechterlijke organisatie in beeld. Breedtestudie evaluatie Wet organisatie en bestuur gerechten en Wet Raad voor de rechtspraak*, KPMG Business Advisory Services B.V. i.s.m. Universiteit Utrecht – Faculteit der rechtsgeleerdheid i.o.v. het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, Utrecht/Den Haag/Amstelveen, 2006

Borging permanente educatie voor de Rechtspraak 2006

Advies Projectgroep *Borging permanente educatie voor de Rechtspraak* 2006

Bos 2001

E. Bos, 'Naar een lerend gerecht. Over permanente educatie, specialisatie en mobiliteit', *Trema* 2001, p. 356-360

Boukema 1999

H.J.M. Boukema, 'Rechtszekerheid in het burgerlijk procesrecht', *Nederlands tijdschrift voor Rechtsfilosofie & Rechtstheorie* 1999, p. 222-233

Bovend'Eert 1996

P.P.T. Bovend'Eert, 'De rechterlijke organisatie: een nieuwe buitendienst van het Ministerie van Justitie?', *NJB* 1996, p. 669-675

Bovend'Eert 1997

P.P.T. Bovend'Eert, 'Het bestuur en beheer van de rechterlijke macht in constitutioneel perspectief', *RM Themis* 1997, p. 229-240

Bovend'Eert 1998

P.P.T. Bovend'Eert, 'Onafhankelijke rechtspraak uit de tijd?', Kanttekeningen bij het rapport van de Adviescommissie toerusting en organisatie zittende magistratuur', *NTB* 1998, p. 158-164

Bovend'Eert 1999

P.P.T. Bovend'Eert, 'De modernisering van de rechterlijke organisatie: inte-graal management als staatsrechtelijk probleem', in: A.K. Koekoek (red.), *Organisatie van de rechtspraak*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 1999, p. 3-35

Bovend'Eert 2000a

P.P.T. Bovend'Eert, 'Op zoek naar een ombudsman voor de rechterlijke macht', *NJB* 2000, p. 399-403

Bovend'Eert en Kortmann 2000b

P.P.T. Bovend'Eert, C.A.J.M. Kortmann, 'Het Court-Packing Plan van het kabinet-Kok', *NJB* 2000, p. 1769-1775

Bovend'Eert 2000c

P.P.T. Bovend'Eert, *Benoeming en ontslag van rechters* (oratie Nijmegen), Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 2000

Bovend'Eert 2003

P.P.T. Bovend'Eert, 'De Raad voor de rechtspraak, de minister van Justitie en de Hoge Raad: Drie kapiteins op een schip', in: P.P.T. Bovend'Eert, L.E. de Groot-van Leeuwen, Th.J.M. Mertens (red.), *De rechter bewaakt: over toezicht en rechters*, Deventer: Kluwer 2003

Bovend'Eert, De Groot-van Leeuwen en Mertens 2003

P.P.T. Bovend'Eert, L.E. de Groot-van Leeuwen, Th.J.M. Mertens (red.), *De rechter bewaakt: over toezicht en rechters*, Deventer: Kluwer 2003

- Bovend'Eert en Kummeling 2004
P.P.T. Bovend'Eert, H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse Parlement*, Deventer: Kluwer 2004
- Bovend'Eert 2006
P.P.T. Bovend'Eert, 'De beheers- en bestuursstructuur van de rechterlijke macht', in: E.R. Muller, C.P.M. Cleiren (red.), *Rechterlijke macht. Studies over rechtspraak en rechtshandhaving in Nederland*, Deventer: Kluwer 2006, p. 79-114
- Bovend'Eert 2008
P.P.T. Bovend'Eert, m.m.v. C.A.J.M. Kortmann, *Rechterlijke organisatie, rechters en rechtspraak*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2008
- Braam en Jorissen 2001
A.H.F. Braam, H.J. Jorissen, 'ISO-normen leiden niet altijd tot verbetering', *Sigma*, nr. 3, 2001, p. 30-34
- Van Breda 1998
H. van Breda, 'Buitenstaanders' in een Raad voor de rechtspraak?', *NJB* 1998, p. 664-665
- Brenninkmeijer 1982
A.F.M. Brenninkmeijer, 'Het ius non evocando', in: A.K. Koekkoek, W. Konijnenbelt, F.C.L.M. Crijns (red.), *Grondrechten: commentaar op hoofdstuk 1 van de herziene Grondwet*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 1982, p. 346-366
- Brenninkmeijer 1987
A.F.M. Brenninkmeijer, *De toegang tot de rechter. Een onderzoek naar de betekenis van onafhankelijke rechtspraak in een democratische rechtsstaat* (diss. Tilburg), Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1987
- Brenninkmeijer 1994
A.F.M. Brenninkmeijer, 'Rechtsvordering – een uitdaging voor de wetgever', *NJB* 1994, p. 317-326
- Brenninkmeijer 1998
A.F.M. Brenninkmeijer, 'Rechtspraak bij de tijd. Bespreking van het rapport van de Commissie-Leemhuis', *NJB* 1998, p. 389-395
- Brenninkmeijer 2001a
A.F.M. Brenninkmeijer, 'Rechtseenheid', in: P.P.T. Bovend'Eert, J.W.A. Fleuren, H.R.B.M. Kummeling (red.), *Grensverleggend staatsrecht* (Opstellen aangeboden aan prof. Mr. C.A.J.M. Kortmann), Deventer: Kluwer 2001, p. 49-70
- Brenninkmeijer 2001b
A.F.M. Brenninkmeijer, 'De rechtgever', in: *Rechter en wetgever* (Congresbundel ter gelegenheid van het afscheid van mr. P.J. Boukema als voorzitter van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State), Den Haag: Raad van State 2001, p. 93-118
- Brenninkmeijer 2002a
A.F.M. Brenninkmeijer, 'De reorganisatie van de rechtspleging en de onafhankelijkheid van de rechter', *NJCM-Bulletin* 2002, nr. 1, p. 9-29

Brenninkmeijer 2002b

A.F.M. Brenninkmeijer, 'Naar een gedragscode voor de rechter?', *Trema* 2002, special 'Wie bewaakt de bewakers?', p. 84-91

Brenninkmeijer e.a. 2003

A.F.M. Brenninkmeijer, 'Slotbeschouwing: convergentie of divergentie?', in: A.F.M. Brenninkmeijer, M. Hallers, A.-J. Kwak, A.T. Marseille, N.M. Mulder, G.K. Schoep (red.), *De taakopvatting van de rechter*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2003

Van den Brink, Jansen en Pessers 2005

G. van den Brink, Th. Jansen, D. Pessers (red.), *Beroepszeer: waarom Nederland niet goed werkt*, Amsterdam: Boom 2005

Brockhuis en De Leeuw 1994

H. Brockhuis, A.C.J. de Leeuw, *NEN-ISO normering in de professionele dienstverlening: verleiding of misleiding?*, Research report number RR 1994-01, Faculteit Bedrijfskunde, Rijksuniversiteit Groningen 1994

Brockhuis 2001

H. Brockhuis, *Kwaliteitsmanagement in de professioneel dienstverlenende sector: sturen op kwaliteit als sociaal construct* (diss. Groningen), Capelle a/d IJssel: Labyrint Publication 2001

Brommet 2002

E. Brommet, *Van Rechterlijke macht naar Rechterlijke organisatie. Kroniek van achttien jaar verandering*, Den Haag: Ministerie van Justitie 2002

Brouns 2000

P.J.H.M. Brouns, 'Wetgevingsadvisering door de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak', *RegelMaat*, 2000/4, p. 173-182

De Bruijn, Ten Heuvelhof en In 't Veld 2002

J.A. de Bruijn, E.F. ten Heuvelhof, R.J. in 't Veld, *Procesmanagement: over procesontwerp en besluitvorming*, Schoonhoven: Academic Service 2002

De Bruijn 2006

J.A. de Bruijn, 'Management van professionals: tussen beroepszeer en beroepseer', *Trema* 2006, p. 433-438

Bruinsma 1998

F. Bruinsma, 'Functies en typen rechtspraak', in: P.M. Langbroek, K. Lahuis, J.B.J.M. ten Berge (red.), *Kwaliteit van rechtspraak op de weegschaal*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 1998, p. 51-62

Bruinsma 2001

F. Bruinsma, 'Rechters in Nederland. Een NJB-enquête', *NJB* 2001, p. 1925-1934

Buddendijk 2006

J.T.C. Buddendijk, 'Financiering van de rechtspraak', *Trema* 2006, p. 446-450

Buijs en Hammerstein 1993

D.J. Buijs, A. Hammerstein, 'De DGO kan niet de prioriteiten bepalen', *Trema* 1993, p. 260-271

- Burhoven Jaspers, Ruijs, Rem en Van der Vaart 1996
 N. Burhoven Jaspers, P. Ruijs, H. Rem, R. van der Vaart (red.), *Rapport Integriteit rechterlijke macht*, Wassenaar 1996
- Burkens, Kummeling, Vermeulen en Widdershoven 2006
 M.C. Burkens, H.R.B.M. Kummeling, B.P. Vermeulen, R.J.G.M. Widdershoven, *Beginselen van de democratische rechtsstaat: inleiding tot de grond-slagen van het Nederlandse staats- en bestuursrecht*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2006
- Buruma 1997
 Y. Buruma, 'Invloed van de media op de rechtspraak', *Trema* 1997, p. 305-312
- Buurma 1999
 H. Buurma, 'Klantgericht werken', in: H. Buurma, C.W.J.M. Jacobs (red.), *Integraal management in overheid en publieke sector*, Utrecht: Lemma 1999, p. 75-92
- Buurma en Jacobs 1999
 H. Buurma, C.W.J.M. Jacobs (red.), *Integraal management in overheid en publieke sector*, Utrecht: Lemma 1999

C

- Cappelletti en Garth 1978
 M. Cappelletti, B. Garth (ed.), *Access to Justice*, Vol. I, 1, Alphen aan den Rijn/Milaan: Sijthoff 1978
- Cleiren 1997
 C.P.M. Cleiren, 'Een pleidooi voor (meer) rechterlijke samenwerking', in: P. Ingelse e.a. (red.), *De mogelijkheden en grenzen van rechterlijke samenwerking*, Amsterdam: Prinsengrachtreeks 1997/4, p. 27-35
- Cleiren en Schoep 2001
 C.P.M. Cleiren, G.K. Schoep (red.), *Rechterlijke samenwerking*, Deventer: Gouda Quint 2001
- Cnoop Koopmans 1971
 A.J. Cnoop Koopmans, 'Rechter en politiek', *NJB* 1971, p. 630-638
- Van Coeverden en Funnekotter 2001
 J. van Coeverden, S. Funnekotter, 'Internet versterkt de rechtspraak', in: H. van Duivenboden, M. Lips (red.), *Klantgericht werken in de publieke sector. Inrichting van de elektronische overheid*, Utrecht: Lemma 2001, p. 237-253
- Combrink-Ruiters 2000
 L. Combrink-Ruiters, 'Is recht meetbaar en voorspelbaar?', *NJB* 2000, p. 151-155
- Commissie Raad voor de rechterlijke macht 1981
Gevraagd: een Raad voor de Rechterlijke Macht, rapport van de commissie Raad voor de rechterlijke macht aan het bestuur van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, *Trema* 1981, p. 247-262
- Commissie-Witsen Elias 1970
Rapport van de commissie van advies inzake het aantrekken van buitenstaanders voor benoeming in een ambt bij de rechterlijke macht, commissie-Witsen Elias 1970

- Contourennota modernisering rechterlijke organisatie 1998
Rechtspraak in de 21e eeuw, Contourennota modernisering rechterlijke organisatie,
Kamerstukken II 1998/99, 26 352, nr. 2
- Corstens 2001
 G.J.M. Corstens, 'Reorganisatie van de rechterlijke macht', *NJB* 2001, p. 124-125
- Corstens 2005
 G.J.M. Corstens, 'PAO voor magistraten', *NJB* 2005, p. 1281
- Croes 2005
 A.L. Croes, *Rechterlijke macht en moed, trias politica, helderheid en transparantie*, Groningen: Wolters-Noordhoff 2005
- Crosby 1979
 Philip B. Crosby, *Quality is free: the art of making quality certain*, New York: McGraw-Hill 1979
- Crosby 1989
 Philip B. Crosby, *Let's talk quality: 96 questions you always wanted to ask Phil Crosby*, New York: McGraw-Hill 1989
- Cuyvers 1991
 G. Cuyvers, *Integrale kwaliteitszorg, werken aan kwaliteit in profit en non-profit sector*, Leuven/Amersfoort: Acco 1991
- D**
- Dahlgaard, Kristensen en Kanji 1998
 J.J. Dahlgaard, K. Kristensen, G.K. Kanji, *Fundamentals of Total Quality Management: process analysis improvement*, London: Chapman and Hall 1998
- Dantuma en Van Delden 1998
 J.H. Dantuma, P.J. van Delden, 'Het kantongerecht en de Commissie-Leemhuis', *Trema* 1998, p. 26-30
- Davids 2006
 W.J.M. Davids, 'Communicatie tussen de wetgevende en rechterlijke macht. Voordracht ter gelegenheid van de opening van het academiejaar 2006-2007 van de Academie voor Wetgeving', *NJB* 2006, p. 2237-2241
- Dekker, Maas-de Waal en Van der Meer 2004
 P. Dekker, C. Maas-de Waal, T. van der Meer, *Vertrouwen in de rechtspraak: theoretische en empirische verkenningen voor een monitor*, Den Haag: Sociaal en Cultuur Planbureau 2004
- Dekker, Maas-de Waal en Van der Meer 2004a
 P. Dekker, C. Maas-de Waal, T. van der Meer, 'Vertrouwen in de rechtsstaat II. Goede bedoelingen met een flinke schot hagel', *NJB* 2004, p. 1547-1549
- Van Delden, Van Dijk en Bauw 2007
 A.H. van Delden, F. van Dijk, E. Bauw, 'Kwaliteit van rechtspraak', *NJB* 2007, p. 144-151
- Van Delft 2006
 D. van Delft, 'Uit het schuttersputje', interview met Theo de Roos, *NRC Handelsblad*, 22 april 2006

- Deming 1986
W. Edwards Deming, *Out of the Crisis: Quality, Productivity and Competitive Position*, Cambridge: Cambridge University Press 1986
- Denekamp-Mulder 2004
M. Denekamp-Mulder, 'Klachtenregeling in de praktijk', *Trema* 2004, p. 121-122
- Denekamp-Mulder 2005
M. Denekamp-Mulder, 'Klachtrecht, klachtenregeling in de praktijk', *Trema* 2005, p. 175-177
- Denekamp-Mulder 2006
M. Denekamp-Mulder, 'Klachtenregeling in de praktijk', *Trema* 2006, p. 152-155.
- Didde 2001
R. Didde, 'De gerechtssecretaris: steunpilaar van de rechter', *Mr. Magazine voor juristen*, juli 2001, p. 22-25
- Van Dijk 1985
T. van Dijk, 'The interaction between Judge and Defendant', in: *Handbook of Discourse Analysis, Vol. 4, Discourse Analysis in Society*, London: Academic Press 1985
- Van Dijk, Keijzer en Van de Mortel 2001
D.J. van Dijk, C.L. Keijzer, M.W.M. van de Mortel, 'Rechtspraak in beweging', *NJB* 2001, p. 219-221
- Van Dijk en Lauwaars 2003
F. van Dijk, F. Lauwaars, 'De zittende magistratuur in verandering; is moderniseren ook verbeteren?', in: *Rechter en samenleving*, Justitiële Verkenningen 1/03, WODC, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2003, p. 121-132
- Van Dijk 2003
F. van Dijk, 'De rechter anno 2010', *Trema* 2003, p. 41-47
- Dijksterhuis, Jacobs en De Jongste 2003
B.M. Dijksterhuis, M.J.G. Jacobs, W.M. de Jongste, *De competentiegrens van eenvoudige kamers in strafzaken*, WODC Onderzoek en beleid/214, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2003
- Dijksterhuis 2008
B.M. Dijksterhuis, *Rechtshandhaving en de alimentatiehoogte: een empirisch onderzoek naar rechterlijke samenwerking in de Werkgroep alimentatienormen (1975-2007)* (diss. Leiden), Leiden: Leiden University Press 2008
- Van der Doelen 2000
F.C.J. van der Doelen, 'Grenzen aan de generalisten doctrine', in: J.M. Barendrecht, A.F.M. Brenninkmeijer, N.J.H. Huls, M.A. Kleiboer (red.), *Rechtspleging, samenleving en bestuur: een gerichte onderzoeksagenda*, Utrecht: Lemma 2000, p. 153-160
- Dollevoet 1997
G.W.M. Dollevoet, 'Wat kan filosofie bijdragen aan kwaliteitszorg? Het individu als kwaliteitssysteem', *Sigma*, nr. 6, 1997, p. 10-13

Van de Donk 1997

W.B.H.J. van de Donk, *De arena in schema* (diss. Tilburg), Lelystad: Koninklijke Vermande 1997

Donner 1995

J.H.P. Donner, 'Hollen of stilstaan; functie en functioneren van de rechterlijke macht', in: *Justitiële Verkenningen*, nr. 2, Den Haag 1995, p. 41-61

Doomen 1992

J. Doomen, 'Een rechter is ook maar een sollicitant. Hoe maak je carrière in de magistratuur?', *Account*, april 1992, p. 22-32

Van Duivenboden, Lips en Frissen 1999

H. van Duivenboden, M. Lips, P. Frissen (red.), *Kennismanagement in de publieke sector*, 's-Gravenhage: Elsevier 1999

Duynstee 1974

F.J.F.M. Duynstee, 'Rechterlijke onafhankelijkheid', in: W. Aerts (red.), *Rechtspleging: opstellen rond het thema rechterlijke organisatie, bijeengebracht ter gelegenheid van het vijftigjarig bestaan van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Katholieke Universiteit Nijmegen (1923-1973)*, Deventer: Kluwer 1974, p. 35 e.v.

E

Edwards 1968

Corwin D. Edwards, 'The Meaning of Quality', *Quality Progress*, October 1968, p. 37

Van Eijk 1998

M.C.P. van Eijk, 'Kwaliteit op tijd?', in: P.M. Langbroek, K. Lahuis, J.B.J.M. ten Berge (red.), *Kwaliteit van rechtspraak op de weegschaal*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 1998, p. 245-254

Van Erp, Langbroek, Verberk en Widdershoven 2001

J. van Erp, Ph. Langbroek, S. verberk, R. Widdershoven, *Eenheid van recht-spraak. Een onderzoek naar de werking van coördinatiemechanismen in het bestuursrecht*, Amsterdam: Thela Thesis 2001

Van Esch 1991

P.J.M. van Esch, *Kwaliteit & Service*, Amsterdam: Veen 1991

Eshuis 1998

R.J.J. Eshuis, *Een kwestie van tijd. Onderzoek naar de doorlooptijden in handelszaken*, WODC-rapport, Onderzoek en beleid, nr. 171, Den Haag 1998

Eshuis en Dijkhoff 2000

R.J.J. Eshuis, N. Dijkhoff, *Nevenfuncties zittende magistratuur*, WODC, Onderzoek en beleid nr. 185, Den Haag 2000

Eshuis, Van Dijk en Bauw 2005

R. Eshuis, F. van Dijk, E. Bauw, 'Versnellingsbeleid in de rechtspraak: resultaten en reflecties', *Rechtstreeks*, nr. 2, Den Haag: Raad voor de rechtspraak 2005

Eshuis 2007

R.J.J. Eshuis, *Het recht in betere tijden. Over de werking van interventies ter versnelling van civiele procedures* (diss. Rotterdam), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2007

Eskes en De Groot-van Leeuwen 1996

T.K.A.B. Eskes, L.E. de Groot-van Leeuwen, 'De plaatsvervanger tussen rechtspraak en opspraak', *Trema* 1996, p. 197-201

Evenblij 2005

M. Evenblij, 'Scholingspunten halen bij een broodje kaas. Kwaliteit van de rechtspraak', *Mr. Magazine voor juristen*, 2005/01, p. 48-53

Evers 2002

G. Evers, *Blind vertrouwen? Een onderzoek naar de toepassing van certificatie ten dienste van de handhaving van wettelijke voorschriften* (diss. Tilburg), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2002

Expertmeeting Gerechtelijke samenwerking in de praktijk 2006

Rapport Expertmeeting Gerechtelijke samenwerking in de praktijk, Amersfoort: Prisma oktober 2006

F

Feigenbaum 1961

Armand V. Feigenbaum, *Total Quality Control*, New York: McGraw-Hill 1961

Fijn 2003

H. Fijn, 'Kwaliteitsmanagement bij rechterlijke organisaties', in: *Kwaliteit in Praktijk*, Deventer: Kluwer 2003

Florijn, Van Gurchom en Van der Meulen 2000

R. Florijn, M. van Gurchom, M. van der Meulen, *Kennis leren managen. De theorie en praktijk van kennismanagement*, Den Haag: ten Hagen & Stam 2000

Franken 1997

H. Franken, *Onafhankelijk en verantwoordelijk: een paradox in de positie van de rechter?* (diesrede Leiden), Deventer: Gouda Quint 1997

Fransen 2004

H.H.A. Fransen, 'De tweede feitelijke instantie in belastingzaken; Wordt meer ook beter?', *Trema* 2004, p. 431-434

Franssen, Mein en Verberk 2006

J. Franssen, A. Mein, S. Verberk, *Gerechtsbesturen, integraal management en MD-beleid*, Eindrapport, Den Haag 15 november 2006

Fruytier 2004

M.P.A.M. Fruytier, 'Afstemming van rechterlijke uitspraken is gevaarlijk', *NRC Handelsblad*, 27 september 2004

G

Garvin 1984

David A. Garvin, 'What does "Product Quality" really mean?', *Sloan Management Review* 1984, p. 284-296

Garvin 1988

David A. Garvin, *Managing Quality: the strategic and competitive edge*, New York: The Free Press 1988

Gastelaars 1997

M. Gastelaars, *'Human Service' in veelvoud. Een typologie van dienstverlenende organisaties*, Utrecht: B.V. Uitgeverij SWP 1997

Gedachten over de toekomst van de rechtspleging 1972

Gedachten over de toekomst van de rechtspleging. Rapport van de werkgroep-Wiersma 1972

Giltay Veth 1970a

D. Giltay Veth, 'De rapporten-Bloemarts en -Witsen Elias (I)', *NJB* 1970, p. 1061-1072

Giltay Veth 1970b

D. Giltay Veth, 'De rapporten-Bloemarts en -Witsen Elias (II, slot)', *NJB* 1970, p. 1120-1131

Goede rechtspraak door sterke regio's 2006

Goede rechtspraak door sterke regio's, Eindrapport van de commissie Van der Winkel, september 2006

Gort 2001

M. Gort, 'Het gaat uiteindelijk om betere en snellere rechtspraak', *Trema* 2001, p. 198-200

Goudriaan 2003

R. Goudriaan, *Rechtspraak en productiviteit; een internationale verkenning*, Den Haag: APE 2003

De Graaf en Kunst 2006

A. de Graaf, K. Kunst, 'Managen zonder macht? (Op) weg met de kwaliteitsmanager!', *Sigma*, nr. 2, april 2006, p. 4-7

Graat 2000

P.A.M.J. Graat, 'Kwaliteitsinstrumenten en overheidsdienstverlening', in: G.H. Addink, J.B.J.M. ten Berge, P.A.M.J. Graat, P.M. Langbroek (red.), *Kwaliteit van overheidsbestuur*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 2000, p. 11-42

Graat 2001

P.A.M.J. Graat, 'Moderne kwaliteitsinstrumenten in het openbaar bestuur', *NTB* 2001, p. 111-117

De Grefte, Blankenstein en Burger 1996

T.A.M. de Grefte, A.A.M. Blankenstein, Y.D. Burger, 'Leidinggeven aan professionals: wat werkt?', *Gids voor personeelsmanagement*, nr. 12, 1996, p. 62-66

Griffiths 1991

J. Griffiths, 'De rechtbank als fietsenfabriek', *NJB* 1991, p. 129-130

Groenhuijsen 1993

M.S. Groenhuijsen, '(On)partijdige rechtspraak?: De Nederlandse strafrechtspleging na Hauschildt', in: R.D. Vriesendorp, M.L.W. Weerts, W.J. Witteveen (red.), *Het actuele recht: Rechtspraak anno 1993 in 67 Tilburgse bijdragen*, Lelystad: Koninklijke Vermande 1993, p. 57-60

De Groot en Elbers 2008

G. de Groot, N.A. Elbers, 'Inschakeling van deskundigen in de rechtspraak. Verslag van een onderzoek naar knelpunten en verbetervoorstellen', *Research Memoranda*, nr. 3, Den Haag: Raad voor de rechtspraak 2008

De Groot-van Leeuwen 2000

L.E. de Groot-van Leeuwen, 'Het publieke beeld van de rechter: risico's en respons', *Trema* 2000, p. 461-463

De Groot-van Leeuwen 2005

L.E. de Groot-van Leeuwen, *Rechters tussen staat en straat. De positie van de rechterlijke macht in de democratische rechtsstaat* (oratie Nijmegen), Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2005

De Groot-van Leeuwen en Van Steenberghe 2006

L.E. de Groot-van Leeuwen, S. van Steenberghe, 'Specialistische rechtspraak in de ogen van rechters en wetenschappers', in: J.W.M. Tromp e.a. (red.), *Concentratie en specialisatie van rechtspraak: noodzaak of overbodig?*, Deventer: Kluwer 2006, p. 37-50

Guensberg 2001

M.W. Guensberg, 'Meer weten over minder?', *Trema* 2001, p. 41-44

H

Van den Haak 1997

H.F. van den Haak, 'Verslag van een nabij vergezicht', in: A.W. Koers e.a. (red.), *De ZM op weg*, Utrecht 1997, p. 75-77

Van den Haak 2000

H.F. van den Haak, 'De President-bestuurder: voor bepaalde tijd of voor het leven?', *NJB* 2000, p.1611-1614

Haak 2004

W.E. Haak, 'De taak van de Hoge Raad in Europa en in het Koninkrijk', *NJB* 2004, p. 881-888

Hangelbroek 2008

W.K.F. Hangelbroek, 'Hoe kan ICT de rechtspraak vooruit helpen?', *Trema* 2008, p. 24-27

Hartendorp 2008

R.C. Hartendorp, *Praktisch gesproken. Alledaagse civiele rechtspleging als praktische oordeelsvorming* (diss. Rotterdam), Rotterdam: Erasmus Universiteit 2008

Hasenfeld 1983

Yeheskel Hasenfeld, *Human Service Organizations*, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall 1983

Van der Heijden 2001

P.F. van der Heijden, *It takes three to tango* (Diesrede UvA), Amsterdam 2001

Van der Heijden en d'Oliveira 2001

P. van der Heijden, U. d'Oliveira, 'De ramen staan open bij de Hoge Raad'. Interview met W.E. Haak, President van de Hoge Raad, *NJB* 2001, p. 703-704

Hermans 1998

H.L.C. Hermans, 'Rechterlijke onafhankelijkheid, onpartijdigheid en onbevangenheid', *Trema* 1998, p. 301-307

Hermans 2000

H.L.C. Hermans, 'De integriteit van de rechter', *Trema* 2000, p. 23-29

- Hermans 2004
H.L.C. Hermans, *Rechter, wetenschap en vrijheid* (oratie Rotterdam), Leeuwarden: Friese Pers Boekerij 2004
- Hermans en Mevis 2005
H.L.C. Hermans, P.A.M. Mevis, 'Over de kwaliteit van rechtspraak en het bewaken daarvan', *Trema* 2005, p. 45-47
- Hermans en Hofhuis 2007
H.L.C. Hermans, H.F.M. Hofhuis, 'Het rapport van de Commissie evaluatie modernisering rechterlijke organisatie', *Trema* 2007, p. 33-34
- Hermans 2007
H.L.C. Hermans, 'Koudwatervrees in kikkerland', *Trema* 2007, p. 361-362
- Hermans 2009
H.L.C. Hermans, 'Gedrageregels scheppen gaat van au', *Trema* 2009, p. 126-128
- Hidma 1999
T.R. Hidma, 'Op naar het Versneld Regime als reguliere procedure!', *Trema* 1999, p. 169-172
- Hidma en Van der Kam 2005
T.R. Hidma, E. van der Kam, 'Kwaliteit, de Raad voor de rechtspraak en de gerechtsbesturen. Rechtspraak als katalysator voor de discussie over inhoudelijke kwaliteit binnen de gerechten', *Trema* 2005, p. 185-188
- Hirsch Ballin 1983
E.M.H. Hirsch Ballin, 'Het grondrecht op behoorlijke rechtspraak in het Nederlandse administratieve recht' in: *Handelingen N.J.V.* 1983, deel I, tweede stuk, p. 11 e.v.
- Hofhuis 1998
H.F.M. Hofhuis, 'Rechtspraak bij de tijd: eenheid, integraal management, kwaliteit', *Trema special*, nr. 6a 1998, p. 21-25
- Hofhuis 2003
H.F.M. Hofhuis, 'Financiering van de rechtspraak en werklustmeting', *Trema* 2003, p. 90-95
- Hofhuis 2004
H.F.M. Hofhuis, 'Wettelijke concentratie van rechtspraak', *Trema* 2004, p. 469-473
- Hofhuis 2009
H.F.M. Hofhuis, 'Ambten en functies, rangen en standen', *Trema* 2009, p. 212-213
- Hoge Raad 1995
Reactie Hoge Raad, 'Rechterlijke onafhankelijkheid bedreigd', *NJB* 1995, p. 1588-1589
- Hol 1999
A.M. Hol, 'Wijsheid of Efficiëntie. Over de spanning tussen rechtspraak en management', *Trema* 1999, p. 343-348

Hol 2001

A.M. Hol, 'De rechterlijke macht in spagaat. Over rechterlijke samenwerking en bestuurlijke grenzen', in: C.P.M. Cleiren, G.K. Schoep (red.), *Rechterlijke samenwerking*, Deventer: Gouda Quint 2001, p. 91-100

Hol en Loth 2001

A.M. Hol, M.A. Loth, 'Iudex mediator: naar een herwaardering van de juridische professie', *Nederlands tijdschrift voor Rechtsfilosofie & Rechtstheorie*, 2001/1, p. 9-57

Hol en Loth 2002

A.M. Hol, M.A. Loth, M.A., 'Beter weten; Specialisatie in de rechterlijke macht', *Trema* 2002, p. 486-505

Hoofddijnennotitie Kwaliteit 2007

Hoofddijnennotitie Kwaliteit 2008-2011, Den Haag: Raad voor de rechtspraak 2007

Hoofddijnen personeelsbeleid Rechtspraak 2007

Hoofddijnen personeelsbeleid Rechtspraak 2008-2011, Den Haag: Raad voor de rechtspraak 2007

Hoogerwerf 1993

A. Hoogerwerf (red.), *Overheidsbeleid*, Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink 1993

Van der Horst 2000

M. van der Horst, 'De vliegende brigade is geen vonnissenfabriek, maar levert maatconfectie', *Trema* 2000, p. 474-477

Van der Horst en Wesseling-van Gent 2004

M. van der Horst, E.M. Wesseling-van Gent, 'Ik heb geprobeerd de ramen van de Hoge Raad verder open te zetten', *Trema* 2004, p. 137-143

Van der Horst 2006

M. van der Horst, 'Scheidend voorzitter De Savornin Lohman over de Commissie Aantrekken Leden Rechterlijke Macht', *Trema* 2006, p. 191-198

Huls 2000

N.J. Huls, 'Wie bewaakt de eenheid en de kwaliteit van de derde macht?', *NJB* 2000, p. 1776-1777

Huls 2004

N.J. Huls, *Rechter ken uw rechtspolitieke positie! Een rechtssociologisch pleidooi voor een herkenbare rol van de rechter*, Utrecht: Lemma 2004

Huls 2009

N.J. H. Huls (red.), *Versterking van de cassatierechtspraak door de Hoge Raad*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2009

Huydecoper 2002

J.L.R.A. Huydecoper, 'We hebben er wat mee te stellen', *Trema* 2002, p. 209-214

Huydecoper 2004

J.L.R.A. Huydecoper, 'Lekker geconcentreerd werken. Over nut en onnut van concentratie van rechtspraak', *Trema* 2004, p. 508-511

I

Imai 1997a

Masaaki Imai, *Gemba Kaizen: a commonsense, low-cost approach to management*, London: McGraw-Hill 1997

Imai 1997b

Masaaki Imai, *Gemba kaizen: de toepassing van Kaizen op de werkvloer*, Deventer: Kluwer bedrijfsinformatie 1997

Ingelse 1993

P. Ingelse, 'Op zoek naar een nieuwe president', *Trema* 1993, p. 294-298

Ingelse 1996a

P. Ingelse, 'De blinddoek van de advocaat-rechter plaatsvervanger zit niet goed', *NJB* 1996, p. 632-636

Ingelse 1996b

P. Ingelse, 'Wie verdeelt de strafzaken? Wie koopt de nietjes?', *NJB* 1996, p. 1663-1669

Ingelse 1998

P. Ingelse, 'Alternatieven voor Leemhuis: het 'functioneel model'', *Trema* 1998, p. 11-17

Ippel en Heeger-Hertter 2006

P. Ippel, S. Heeger-Hertter, *Sprekend de rechtbank. Alledaagse communicatie in de Utrechtse zittingszaal*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2006

J

Jans, De Lange, Prechal en Widdershoven 2002

J.H. Jans, R. de Lange, S. Prechal, R.J.G.M. Widdershoven, *Inleiding tot het Europees bestuursrecht*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2002

Jansen 2000

A.M.L. Jansen, *De redelijke termijn met name in het bestuursrecht* (diss. Tilburg), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2000

Jansen 2005

R.H.M. Jansen, 'Naar een rechtspraak die wij willen', *Trema* 2005, p. 233-236

Jessurun d'Oliveira 1999

H.U. Jessurun d'Oliveira, 'Rechters die afstemmen en afhouden', *NJB* 1999, p. 377-384

De Jong 2004

P.O. de Jong, *Beroep op tijd. Een onderzoek naar het tijdsbeslag van beroeps-procedures in eerste aanleg in het bestuursrecht* (diss. Groningen), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2004

Judge 2007

Sir Igor Judge, 'The reflective judge', *Rechtstreeks, Rechtspraaklezing 2007*, Den Haag: Raad voor de rechtspraak 2007

Juran, Gryna en Bingham 1974

Joseph M. Juran, Frank M. Gryna, R.S. Bingham, *Quality Control Handbook*, London: McGraw-Hill 1974

Juran 1997

J.M. Juran, *Kwaliteitsmanagement: plannen, besturen, verbeteren*, Deventer: Kluwer 1997

K

Kabinetstandpunt evaluatie Modernisering rechterlijke organisatie 2007

Kabinetstandpunt Evaluatie Wet organisatie en bestuur gerechten en Wet Raad voor de rechtspraak (Modernisering rechterlijke organisatie), Den Haag 2007

Van der Kam 2000

E. van der Kam, *Kwaliteit gewogen. Verschillende perspectieven op kwaliteit van civiele rechtspleging* (diss. Utrecht), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2000

Kaptein 2004

H.J.R. Kaptein, 'Rechters moeten in Dexia-zaak één lijn trekken', *NRC Handelsblad*, 29 september 2004

Ten Kate en Martens 1997

J.B. ten Kate, S.K. Martens, 'Notitie inzake bestuur en beheer van de rechtspraak', *Trema* 1997, p. 27-33

Ten Kate en Haak 2000

Th.B. ten Kate, W.E. Haak, 'Brief d.d. 29 augustus 2000 van de President van en de Procureur-Generaal bij de Hoge Raad aan de vaste kamercommissie', *NJB* 2000, p. 1607-1610

Ten Kate 2001

Th.B. ten Kate, 'Efficiency en recht', *Trema* 2001, p. 303-308

De Keijser en Elffers 2004

J.W. de Keijser, H. Elffers (red.), *Het maatschappelijke oordeel van de strafrechter. De wisselwerking tussen rechter en samenleving*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2004

Keijzer 2001

C.L. Keijzer, 'Vernieuwen zonder druk. Programma Versterking Rechterlijke Organisatie', *Trema* 2001, p. 439-443

Keijzer, Radder en De Geus 2006

C.L. Keijzer, D. Radder, T.J. de Geus, *Rapport Expertmeeting Gerechtelijke samenwerking in de praktijk*, Amersfoort: Prisma 2006

Kerklaan en Hoogendijk 2006

L. Kerklaan, M. Hoogendijk, 'Maken modellen waar wat ze beloven?', *Sigma*, nr. 2, april 2006, p. 8-12

Keuzen voor de bestuursrechtspraak 2001

Keuzen voor de bestuursrechtspraak, Discussienota over de derde fase van de herziening van de rechterlijke organisatie, Den Haag: ministerie van Justitie 2001

Klantwaarderingsonderzoeken bij de gerechten 2004

Een ogenblik geduld alstublieft..., Analyse van klantwaarderingsonderzoeken bij de gerechten 2001-2004, Amersfoort: Prisma juli 2004

Klantwaarderingsonderzoeken in tien rechtbanken 2006

De zaken meer op orde, Klantwaarderingsonderzoek in tien rechtbanken, Amersfoort: Prisma 2006

- Klantwaardingsonderzoeken onder gerechten 2006
Iets duidelijker a.u.b., Klantwaardingsonderzoeken onder gerechten in de periode 2003-2005, Amersfoort: Prisma augustus 2006
- Klantwaardingsonderzoeken onder gerechten 2008
Tevreden genoeg..., Klantwaardingsonderzoeken onder gerechten in de periode 2005-2007, Utrecht: Prisma augustus 2008
- Klap en Widdershoven 1998
 A.P. Klap, R.J.G.M. Widdershoven, 'Snelheid van rechtspraak als mensen-recht', in: P.M. Langbroek, K. Lahuis, J.B.J.M. ten Berge (red.), *Kwaliteit van rechtspraak op de weegschaal*, Deventer: Tjeenk Willink 1998, p. 191-200
- Klijn en Paulides 1988
 A. Klijn, G. Paulides, *Duurder recht, minder vraag?*, WODC-reeks nr. 81, Den Haag 1988
- Van Klink en Witteveen 2003
 B.J.M. van Klink, W.J. Witteveen, 'Machtenscheiding of machtendeling? Over de rol van de rechter in het Zweedse wetgevingsproces', *RegelMaat* 2003/1, p. 2-14
- Koekkoek 2000
 A.K. Koekkoek (red.), *De Grondwet. Een systematisch en artikelsgewijs commentaar*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 2000
- Koers e.a. 1996
 A.W. Koers e.a. (red.), *Waar staat de ZM?*, project Toekomstverkenning ZM, Utrecht 1996
- Koers e.a. 1997a
 A.W. Koers e.a. (red.), *Wat beweegt de ZM?*, project Toekomstverkenning ZM, Utrecht 1997
- Koers e.a. 1997b
 A.W. Koers e.a. (red.), *De ZM op weg*, project Toekomstverkenning ZM, Utrecht 1997
- Koers e.a. 1998
 A.W. Koers e.a., *Rechtspreken en rechterlijke organisatie anno 2005. Denkrichtingen voor de toekomst*, project Toekomstverkenning ZM, Utrecht 1998
- Koers 1999
 A.W. Koers, *Driemaal is scheepsrecht: beschouwingen over de modernisering van de rechterlijke organisatie* (oratie Utrecht), Den Haag: Sdu uitgevers 1999
- Köhne 2000
 F.M. Köhne, *Coördinatie van rechtspraak* (diss. Tilburg), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2000
- Köhne-Hoegen 2006
 E. Köhne-Hoegen, 'Over de socialisatie en (her) opvoeding van de raio', *Trema* 2006, p. 186-190
- Köhne-Hoegen 2008
 E. Köhne-Hoegen, 'De raio-opleiding als socialisatieproces: uittreders aan het woord', *Recht der werkelijkheid*, nr. 1, 2008, p. 11-34

- Van Koppen, Hessing en Crombag 1997
 P.J. van Koppen, D.J. Hessing, H.F.M. Crombag (red.), *Het hart van de zaak. Psychologie van het recht*, Deventer: Gouda Quint 1997
- Van Koppen 2003
 P.J. van Koppen, *Verankering van rechtspraak: over de wisselwerking tussen burger, politie, justitie en rechter*, Deventer: Kluwer 2003
- Koster 1998
 B. Koster, 'De rechtspraak kan sneller door procesgericht werken', in: P.M. Langbroek, K. Lahuis, J.B.J.M. ten Berge (red.), *Kwaliteit van rechtspraak op de weegschaal*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 1998, p. 201-208
- Van Kreveld 2006
 J.H. van Kreveld, 'Terugkoppelen vanuit de rechtspraak naar de wetgever', *RegelMaat* 2006/6, p. 186-196
- Van der Krogt en Vroom 1991
 Th.W.P.M. van der Krogt, C.W. Vroom, *Organisatie is beweging*, Utrecht: Lemma 1991
- Kuijer 2002
 M. Kuijer, 'Schijn van partijdigheid: de resultaten van het WODC-rapport over wraking, verschoningscode en nevenfuncties', *NJB* 2002, p. 2089-2093
- Kuijer 2004
 M. Kuijer (diss. Leiden), *The Blindfold of Lady Justice – Judicial Independence and Impartiality in Light of the requirements of Article 6 ECHR*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2004
- Kuitenbrouwer 2000
 F. Kuitenbrouwer, 'Nevenfuncties Hoge Raad liggen gevoelig', *NRC Handelsblad*, 17 maart 2000
- Kummeling en Verhey 2000
 H.R.B.M. Kummeling, L.F.M. Verhey, 'De herziening van de rechterlijke organisatie: zorgvuldige beoordeling gewenst', *NJB* 2000, p. 2043-2046
- Kuster en De Geus 2003
 P.H.M. Kuster, T.J. de Geus, 'Rechterswerk', *Trema* 2003, p. 315-318
- Kuster 2005
 P.H.M. Kuster, 'Megazaken beter in beeld: het Landelijk Coördinatiecentrum Megazaken bestaat een jaar', *Trema* 2005, p. 113-116
- Kwak 2003
 A.J. Kwak, 'De moderne rechter in spagaat', in: A.F.M. Brenninkmeijer e.a. (red.), *De taakopvatting van de rechter*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2003, p. 63-73
- Kwaliteit van de rechtspraak 2008
Kwaliteit van de rechtspraak, Den Haag: Raad voor de rechtspraak 2008 (brochure)

L

Laemers 2003

M.T.A.B. Laemers, 'Een wijs man gebruikt de klachten van zijn tegenstanders als een spiegel. Klachtenregeling ten aanzien van de rechterlijke macht', *Trema* 2003, p. 411-415

Lahuis 2006

K. Lahuis, 'De reorganisatie, heeft die iets veranderd?', *Trema* 2006, p. 439

Langbroek 1995

P.M. Langbroek, 'Naar een rechtsplegingskunde', *Trema* 1995, p. 323-327

Langbroek, Lahuis en Ten Berge 1998

P.M. Langbroek, K. Lahuis, J.B.J.M. ten Berge (red.), *Kwaliteit van rechtspraak op de weegschaal*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 1998

Langbroek en Fabri 2004

P.M. Langbroek, M. Fabri, *Toedeling van zaken aan en binnen gerechten. International comparative study on allocation of cases to and within courts*, Den Haag: WODC 2004

Langbroek en Voermans 2005

P.M. Langbroek, W.J.M. Voermans, *Provision of information by courts and Court administrations: a comparative inventory of eight European Countries and in the USA* 2005

Langbroek en Fabri 2006a

P.M. Langbroek, M. Fabri, 'Toedeling van zaken binnen het gerecht: regels en praktijk in vijf Europese landen en in Nederland', *Rechtstreeks*, nr. 2, Den Haag: Raad voor de rechtspraak 2006

Langbroek 2006b

P.M. Langbroek, 'Organisatieontwikkeling en kwaliteitszorg in de rechterlijke organisatie', in: E.R. Muller, C.P.M. Cleiren (red.), *Rechterlijke macht. Studies over rechtspraak en rechtshandhaving in Nederland*, Deventer: Kluwer 2006, p. 115-142

Langbroek 2007

P.M. Langbroek, 'Bekostiging van de rechterlijke organisatie', *NJB* 2007, p. 161

Langbroek en De Jong 2004

M.A. Langbroek, B.J. de Jong, 'Opleiden is zaak van gehele rechterlijke organisatie', *Trema* 2004, p. 131-132

De Lange 1977

O.R. de Lange, *De rol van de rechter in de samenleving*. Een aanvullend literatuuronderzoek ten behoeve van de Staatscommissie Herziening Rechterlijke Organisatie, Den Haag: WODC augustus 1977

Langemeijer 1984

F.F. Langemeijer, 'Een Raad voor de Rechterlijke Macht', *Trema* special 1984, nr. 2

Lautenbach 2007

Th. Lautenbach, 'Interview met Joost van Dijk', *Trema* 2007, p. 313-316

Leertouwer, Van Tulder, Diephuis en Folkeringa 2005

E. Leertouwer, F. van Tulder, B. Diephuis, M. Folkeringa, 'Waarnemen, waarzeggen: Prognosemodel van het beroep op de civiele en bestuursrechter', *Rechtstreeks*, nr. 3, Den Haag: Raad voor de rechtspraak 2005

Lehtinen en Lehtinen 1982

U. Lehtinen, J. Lehtinen, *Service Quality: A Study of Quality Dimensions*, Research report, Service Management Institute, Helsinki 1982

Leiffer 1982

Keith B. Leiffer, 'Ambiguous Changes in product Quality', *American Economic Review*, December 1982, p. 956

Van der Linden 1967

J. van der Linden, *Ontwerp Burgerlijk Wetboek 1807/1808*, Amsterdam: J.Th. de Smidt 1967

Van der Linden 2008

J. van der Linden, 'Zitten, luisteren en schikken. Rechtvaardigheid en doelbereik bij de comparitie na antwoord', *Research Memoranda*, nr. 5, Den Haag: Raad voor de rechtspraak 2008

Lindsay en Petrick 1997

William M. Lindsay, Joseph A. Petrick, *Total quality and organization development*, Delray Beach USA: St. Lucie Press 1997

Loenen 2001

T. Loenen, 'Hoofddoeken voor de klas en in de rechtbank: op weg naar een multicultureel publiek domein?', *NJCM-bulletin: Nederlands tijdschrift voor de mensenrechten*, 2001, p. 851-869

Loth 1998

M.A. Loth, *Recht spreken, recht doen. Over de functies en het functioneren van burgerlijke rechtspraak* (oratie Rotterdam), Deventer: Kluwer 1998

Loth 1999

M.A. Loth, 'Rechtspraak in verandering. Over de Contourennota en de cultuur van de rechtspraak', *Trema* 1999, p. 242-248

Loth 2003

M.A. Loth, 'Met goddelijk goud gemengd: investeren in het menselijk kapitaal van de rechtsstaat', *Trema* 2003, p. 247-256

Loth 2004

M.A. Loth, 'Leidraad onpartijdigheid rechter: een goed begin', *Trema* 2004, p. 201

M

Maas en Hoogendijk 1996

J. Maas, M. Hoogendijk (red.), *Lessen in Kwalisofie. Een synthese van kwaliteitszorg en filosofie*, Deventer: Kluwer Bedrijfswetenschappen 1996

Maister 1985

David H. Maister, 'The one-firm-firm; what makes it succesful', *Sloan management Review* 1985

Maister 1993

David H. Maister, *Managing the professional service firm*, New York: The Free Press 1993

Mak 2007

E. Mak, *De rechtspraak in balans. Een onderzoek naar de rol van klassiek-rechtsstatelijke beginselen en 'new public management'-beginselen in het kader van de rechterlijke organisatie in Nederland, Frankrijk en Duitsland* (diss. Rotterdam), Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2007

Malsch 2002

M. Malsch (red.), *De burger in de rechtspraak. Ervaringen en percepties van niet-professionele procesdeelnemers*, Den Haag: Elsevier 2002

Malsch 2004

M. Malsch, 'Persvoorlichting en rechtbankverslaggeving', in: *Rechters en de media: een knelkoppeling*, *Rechtstreeks*, nr. 2, Den Haag: Raad voor de rechtspraak 2004, p. 35-67

Malsch, De Poot, Verkuylen en Wolters 2004

M. Malsch, C.J. de Poot, M.W. Verkuylen, G. Wolters, 'Hoe helder is de rechter? Leesbaarheid en begripelijkheid van strafrechtelijke vonnissen', *NJB* 2004, p. 1112-1117

Marseille 2001

B. Marseille, 'Geschilbeslechting door de bestuursrechter als object van beleid', *Beleidswetenschappen* 2001/5, p. 423-443

Martens 1993

S.K. Martens, 'Motivering van uitspraken van de cassatierechter', in: P.A. Wackie Eysten e.a. (red.), *Gemotiveerd gehuldigd* (opstellen aangeboden aan mr. C.D. van Boeschoten), Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1993, p. 133-153

Martens 1997

S.K. Martens, 'Mogelijkheden en grenzen van rechterlijke samenwerking, een verkenning', in: P. Ingelse e.a. (red.), *De mogelijkheden en grenzen van rechterlijke samenwerking*, Amsterdam: Prinsengrachtreeks 1997/4

Martens 2000

S.K. Martens, 'De opening van de website www.rechtspraak.nl', *Trema* 2000, p. 1-4

Martin 1992

J. Martin, *Cultures in organizations: three perspectives*, New York: Oxford University Press 1992

Medewerkerswaarderingsonderzoeken van de gerechten 2003

Zeg nou zelf, Tevredenheid van medewerkers binnen de RO, 1998-2002, Amersfoort: Prisma maart 2003

Medewerkerswaarderingsonderzoeken van de gerechten 2006

Stemmingswisselingen, Medewerkerswaarderingsonderzoeken van de gerechten in de jaren 2003-2005, Amersfoort: Prisma augustus 2006

Medewerkerswaarderingsonderzoeken van de gerechten 2008

Oog voor allen, Medewerkerswaarderingsonderzoeken van de gerechten in de jaren 2005-2007, Utrecht: Prisma augustus 2008

Mein, Verberk en Vos 2008

A.G. Mein, S. Verberk, J.W. Vos, m.m.v. A.C. Tromp, A. Klijn, *Communica-ren met justitiabelen. Een onderzoek naar de informatiebehoefte, -waardering en verwachtingen van justitiabelen*, Den Haag 2008

Melcher 1976

A.J. Melcher, *Structure and Process of Organizations: A System Approach*, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall 1976

Mills en Morris 1986

P.K. Mills, J.H. Morris, 'Clients as 'partial' employees of service organisa-tions: role development in client participation', *Academy of Management Review* 1086, Vol. 11, no. 4, p. 726-735

Mintzberg 1979

H. Mintzberg, *The structuring of organizations: a synthesis of the research*, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall 1979

Mintzberg 1983

H. Mintzberg, *Structures in fives: designing effective organizations*, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall 1983

Mintzberg 1989

H. Mintzberg, *Mintzberg on Management: Inside Our Strange World of Organizations*, New York: The Free Press 1989

Mintzberg 1992

H. Mintzberg, *Organisatiestructuren*, Schoonhoven: Prentice-Hall/Academic Service 1992

Moen en Ansems 2004

J. Moen, P.M. Ansems, *Brevet van leiderschap. Reflectie op eigen managementstijl*, Maarssen: Elsevier 2004

Morgan en Murgatroyd 1994

C. Morgan, S. Murgatroyd, *Total Quality Management in the Public Sector*, Philadelphia, Buckingham: Open University Press 1994

Mulder 1991

G.E. Mulder, 'Samenwerking tussen rechters', in: G.J.M. Corstens (red.), *Met hoofd en hart* (opstellen aangeboden aan prof.mr. J.C.M. Leijten), Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1991, p. 153-170

Muntinga en Lagerveld 1998

M.A. Muntinga, C.J. Lagerveld, *Instrumenten voor modern kwaliteitsmanagement*, Deventer: Kluwer 1998

N

Nabitz en Balk 2000

U. Nabitz, J. Balk, 'Verbeterd EFQM-model en INK-model met elkaar vergeleken', *Sigma*, nr. 5, 2000, p. 10-15

Naves 2004

H.C. Naves, 'Concentratie van rechtspraak in de praktijk. De bijzondere competenties van de rechtbank Rotterdam', *Trema* 2004 Special, 'Wettelijke concentratie van rechtspraak', p. 485-486

Neijzen en Trompetter 1989

J.A. Neijzen, M. Trompetter, *Kwaliteitszorg in dienstverlenende organisaties: de klant is koning, maar wie maakt de dienst uit?*, Deventer: Kluwer Bedrijfswetenschappen 1989

Neerings 2006

W. Neerings, 'Over het blijvend succesvol werken met een kwaliteitsmodel', *Sigma*, nr. 2, april 2006, p. 14-17

Niessen 2000

C.R. Niessen, 'Kroniek van het staatsrecht', *NJB* 2000, p. 476-484

Nolta 1997

J.V. Nolta, *Taal in toga: over toegankelijke (straf)rechtstaal*, Deventer: Kluwer 1997

Noordhoek 2006

D.P. Noordhoek, 'Kwaliteit binnen de overheid', in: J.G.V. Maas, J. Jacobs (red.), *Handboek integrale kwaliteitszorg*, Deventer: Kluwer 2006

O

De onafhankelijke rechter 1979

De onafhankelijke rechter, rapport van een werkgroep van de Afdeling Rechterlijke Organisatie van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak Den Haag, *Trema special*, september 1979

Onafhankelijkheid en verantwoording 2001

Onafhankelijkheid en verantwoording. Visie op de organisatie en de werkwijze van de Raad voor de rechtspraak, Einddocument, Stuurgroep Raad voor de rechtspraak 2001

Onderzoek functioneren rechterlijke organisatie 1986

Onderzoek functioneren rechterlijke organisatie, Eindrapport van de Stuurgroep onderzoek functioneren rechterlijke organisatie (OFRO), Den Haag 1986

Van Opijnen 2006

M. van Opijnen, 'Uitspraken op rechtspraak.nl – een representatief beeld?', *Trema* 2006, p. 14-22

Oranje 2001

J. Oranje, 'Verdachte Clickfonds wil andere rechter', *NRC Handelsblad*, 2 oktober 2001

Organisatie-rapport Raad voor de rechtspraak 2001

Organisatie-rapport Raad voor de rechtspraak, voorgenomen besluit kwartier-makersoverleg d.d. 14-03-01, Den Haag 2001

Osinga 2004

J. Osinga, 'Raio ergo sum', *Trema* 2004, p. 133-134

Otte 1998

M. Otte, 'Magistraat in wording. Kanttekeningen bij de opleiding tot rechter-lijk ambtenaar', *NJB* 1998, p. 1553-1559

Van Otterlo 2004

R. van Otterlo, 'Professionalisering van het kantoormanagement', *Advocatenblad* 14-2004, p. 708-710

Van Otterlo 2005

R. van Otterlo, *(HR-) Management in de rechtspraak*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2005

P

Pel 1998

M. Pel, 'Geschilbeslechting en de professionele kwaliteit van de rechter', in: P.M. Langbroek, K. Lahuis, J.B.J.M. ten Berge (red.), *Kwaliteit van rechtspraak op de weegschaal*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 1998, p. 93-100

Pers en rechtspraak 1977

B.W. van Houten, *Pers en rechtspraak*, rapport uitgebracht door een werkgroep onder voorzitterschap van B.W. van Houten op initiatief van de Nederlandse Orde van Advocaten, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1977

Pirsig 1974

R.M. Pirsig, *Zen and the Art of Motorcycle Maintenance: an inquiry into values*, New York: Morrow 1974

Pirsig 2002

R.M. Pirsig, *Zen en de kunst van het motoronderhoud. Een onderzoek naar waarden*, Amsterdam: Pockethuis 2002

Van de Pol 1986

U. van de Pol, *Openbaarheid terecht: een onderzoek van het openbaarheidsbeginsel in de strafrechtspleging* (diss. Amsterdam VU), Arnhem: Gouda Quint 1986

Polak 1976

C.H.F. Polak, 'Hulp voor de wetgever', *NJB* 1976, p. 911

Van der Pool, Schaap en Nijland 2008

E. van der Pool, A. Schaap, M. Nijland, 'Begrijpelijk schrijven: een kwestie van attitude. Ervaringen van een project bij de rechtbank Arnhem', *Trema* 2008, p. 29-35

Pouw 1999

A. Pouw, 'Toekomst ZM over in PVRO', *Trema* 1999, p. 223-226

Prakken 2003

T. Prakken, 'De Raad voor de rechtspraak: onafhankelijke verbetervoorstellen of onverbeterbare afhankelijkheid van het ministerie?', *NJB* 2003, p. 834-835

President en P-G Hoge Raad 1996

President en P-G Hoge Raad, 'Beheersstructuur van de zittende magistratuur', *Trema* 1996, p. 21-24

Programma Versterking Rechterlijke Organisatie 1999a

Programmaplan PVRO, april 1999

Programma Versterking Rechterlijke Organisatie 1999b

Eerste voortgangsrapportage PVRO, 1e halfjaar 1999

Programma Versterking Rechterlijke Organisatie 1999c

Het bestuur van de gerechten. Het voorkeursmodel van het PVRO-projectteam Bestuur Gerechten, Bureau PVRO, november 1999

Programma Versterking Rechterlijke Organisatie 1999d

Landelijk en lokaal actief, Tweede voortgangsrapportage PVRO, 2e halfjaar 1999

- Programma Versterking Rechterlijke Organisatie 2000a
Draaiboek Werkprocessen. Een mogelijke aanpak voor verbetering van werprocessen in de gerechtelijke organisatie, PVRO – Project Werkprocessen 2000
- Programma Versterking Rechterlijke Organisatie 2000b
Van landelijk naar lokaal, Derde voortgangsrapportage PVRO, 1e halfjaar 2000
- Programma Versterking Rechterlijke Organisatie 2000c
PVRO in de gerechten, Vierde voortgangsrapportage PVRO, juli – december 2000
- Programma Versterking Rechterlijke Organisatie 2001
De beweging gaat door, Vijfde voortgangsrapportage PVRO, januari – juni 2001
- Programma Versterking Rechterlijke Organisatie 2002
Oogsten om te zaaien, Eindrapport Programma Versterking Rechterlijke Organisatie, Bureau PVRO maart 2002

R

- Rapport Visitatie Gerechten 2006
Rapport Visitatie Gerechten 2006
- Ras 1988
 H.E. Ras, 'Kenmerkende eigenschappen van een rechter', *Trema* 1988, p. 331-333
- Ras 1989
 H.E. Ras, 'De onafhankelijkheid van de rechterlijke macht', *NJB* 1989, p. 1242-1244
- Rechtspraak bij de tijd 1998
Rechtspraak bij de tijd, Adviescommissie toerusting en organisatie zittende magistratuur (Commissie Leenhuis), Den Haag 1998
- Rechtspraak en rechtshandhaving 1998
Rechtspraak en rechtshandhaving: maatschappelijke effecten van verbetering, Werkgroep Effecten Rechtspraak, Den Haag; ministerie van Justitie 1998
- Rechtspraak in Nederland 2004
Rechtspraak in Nederland 2002, Centraal Bureau voor de Statistiek, Voorburg/Heerlen 2004
- Rechtspraak is kwaliteit 2006
Rechtspraak is kwaliteit, Rapport van de Commissie evaluatie modernisering rechterlijke organisatie, Den Haag 2006
- Recht van spreken 1999
Recht van spreken, Eindrapport van de Commissie Interdepartementaal Beleidsonderzoek Bedrijfsvoering Rechtspraak (IBO), juli 1999
- Recommendation No.R (81)7 on measures facilitating access to justice 1981
Recommendation No.R (81)7 on measures facilitating access to justice, adopted by the Committee of Ministers on 14 May 1981
- Reijntjes 2003
 J.M. Reijntjes, 'Het hoger beroep en de gerechten', in: R.H. Happé e.a., *Hoger beroep in de steigers*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2003, p. 249-258
- Remmeling 1995
 J. Remmeling, 'Een gedragscode voor rechters?', *Trema* 1995, p. 358-364

Rentenaar-Groot 2005

C.M. Rentenaar-Groot, 'Een verslag van het op 25 en 26 november 2004 te Epe gehouden congres 'De tweede feitelijke instantie: tweede kans of dubbele belasting?', *Weekblad voor fiscaal recht* 2005, p. 167-169

Ritsema van Eck, Gruisen en Broekhuis 1990

H.P. Ritseman van Eck, M.J.J. Gruisen, M. Broekhuis, *Spanningsvelden bij kwaliteitszorg in de professionele dienstverlening*, Research Report: RR 1990-03, Faculteit Bedrijfskunde, Rijksuniversiteit Groningen 1990

De rol van de rechter in de samenleving 1973

De rol van de rechter in de samenleving. Een beschrijvend literatuurrapport. Den Haag: Wetenschappelijk Voorlichtings- en Documentatie Centrum, oktober 1973

Rombouts en De Groot-van Leeuwen 2003

W. Rombouts, L.E. de Groot-van Leeuwen, 'De bemoeienis van rechters met wetgeving, toegelicht aan de hand van de Wet Bedreigde Getuigen', *RegelMaat* 2003/4, p. 143-152

De Rooij 2007

M. de Rooij, 'Het ABC van de kwaliteit van rechtspraak. Rechter, rio, raio', *Trema* 2007, p. 399-400

De Rooy 2005

A. de Rooy, 'Verslag van het symposium Kwaliteit van rechtspraak', *Trema* 2005, p. 237-238

Rosenthal e.a. 1996

U. Rosenthal e.a., *Openbaar Bestuur. Beleid, organisatie en politiek*, Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink 1996

Ross 1993

Joel E. Ross, *Total Quality Management*, Delray Beach: St. Lucie Press 1993

Rubinstein 1989

M. Rubinstein, 'Beschouwingen over kwaliteit in de professionele dienstverlening', in: F. van den Berg, P.L. Meurs (red.), *Veranderen door stilstaan*, Delft: Eburon 1989

Rutgers en Bröring 1999

G.R. Rutgers, H.E. Bröring (red.), *Rechtspraak op tijd*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 1999

S

Schalken 2005

T.M. Schalken, 'Het ressortsparket: nog steeds het vergeten OM?', *Trema* 2005, p. 10-12

Scheltema 2000

M. Scheltema, 'Voldoet de ministeriële verantwoordelijkheid nog bij een professionele overheidsorganisatie?', *NJB* 2000, p. 1861-1867

Scheltema 2003

M. Scheltema, 'De veranderende taak van de bestuursrechter', in: A.F.M. Brenninkmeijer e.a. (red.), *De taakopvatting van de rechter*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2003, p. 16

Scherkenbach 1993

William W. Scherkenbach, *Met Deming op weg naar kwaliteit en produktiviteit*, Deventer: Kluwer 1993

Schmidt 2005

A. Schmidt, 'De cirkel is rond: over instrumenten die helpen bij straftoe-meting', *Trema* 2005, Bulletin 2, p. 43-47

Schoep en Schuyt 2005

G.K. Schoep, P.M. Schuyt, *Instrumenten ter ondersteuning van de rechter bij de straftoemeting: Een onderzoek naar de (potentiële) effectiviteit van de Databank Consistente straftoemeting en oriëntatiepunten voor de straftoemeting*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2005

Scholte en Jacques 2005

G. Scholte, L. Jacques, 'Leiderschap: de zoektocht naar de Heilige Graal', *Management & Organisatie*, nr. 1, 2005, p. 86-93

Scholten en Van der Grinten 2003

G. Scholten, T. van der Grinten, 'Medische staf op weg naar partnership? De deelname van medisch specialisten in de besturing van ziekenhuizen', *Acta Hospitalia*, tijdschrift van het Centrum voor Ziekenhuis- en Verplegingswetenschap, nr. 2, 2003

Schuijt 2006

G.A.I. Schuijt, *Vrijheid van nieuwsgaring*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2006

Schuyt 1975

C.J.M. Schuyt, 'Prae-advies voor de Nederlandse Juristen Vereniging', in: *Handelingen der Nederlandse Juristen Vereniging deel I*, Zwolle: Tjeenk Willink 1975

Schuyt 2002

C.J.M. Schuyt, 'Kwaliteit en kwaliteitsbeheer in de rechterlijke organisatie', *Trema* mei 2002 Special, 'Hoog edel aanspreekbaar', p. 273-277

Schuyt 2007

C.J.M. Schuyt, 'Kwaliteit in de rechtspraak', *Trema* 2007, p. 37-40

Simons 1996

Th.G.M. Simons, *De rechterlijke organisatie in Nederland*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1996

Sjöcrona 1999

M. Sjöcrona, 'Over ego's, onwetendheid, onwil en de rechtspleging als vergiet', *Trema* 1999, p. 81-86

Smilde 2007

M. Smilde, 'Interview met D. van Dijk', *Mr. Magazine voor juristen*, 2007/03, p. 12-17

- Smilde 2008
M. Smilde, 'Interview met Van den Emster en Van Delden', *Mr. Magazine voor juristen*, 2008/01, p. 14-21
- Snellen 1987
I.Th.M. Snellen, *Boeiend en geboeid. Ambivalenties en ambities in de bestuurskunde* (oratie Tilburg), Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink 1987
- Snijders 1997
H.J. Snijders, 'Wordt de samenwerkende rechter tot bestuurder en/of wetgever?', *NJB* 1997, p. 1793-1797
- Snijders 2007
W. Snijders, 'Een blik op het BW', *NJB* 2007, p. 10-16
- Staatscommissie Herziening Rechterlijke Organisatie 1984
Staatscommissie Herziening Rechterlijke Organisatie, *Eindrapport van de staatscommissie Herziening Rechterlijke Organisatie (deel I)*, 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij 1984
- Staatscommissie Herziening Rechterlijke Organisatie 1985
Staatscommissie Herziening Rechterlijke Organisatie, *Eindrapport van de staatscommissie Herziening Rechterlijke Organisatie (deel II)*, 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij 1985
- Stoker 1999
J.I. Stoker, *Leidinggeven aan zelfsturende teams*, Assen: Van Gorcum&Comp. 1999
- Stroink 1993
F.A.M. Stroink, *Rechterlijke organisatie en rechtspraak in beweging*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1993
- Stroink 1996
F.A.M. Stroink, 'De beherend rechter: onafhankelijk of ondergeschikt?', *NJB* 1996, p. 681-683
- Stroink 1999
F.A.M. Stroink, 'De betekenis van de Straatburgse jurisprudentie inzake onafhankelijkheid en onpartijdigheid voor het Nederlandse recht', *NJCM-Bulletin* 1999, p. 5 e.v.
- Stroink 2000
F.A.M. Stroink, 'Bestuur en beheer van de rechtspraak', in: W.J. Witteveen, H.R.B.M. Kummeling, F.A.M. Stroink, *Het primaat van de politiek*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 2000, p. 43-69
- Stroink 2001
F.A.M. Stroink, 'Afstemming van rechterlijke uitspraken', *Trema* 2001, p. 54-55
- Stroink en Widdershoven 2001
F.A.M. Stroink, R.J.G.M. Widdershoven, 'Hoger beroep in het bestuursrecht. Deel I, Herkansing of trechter?', *Jbplus* 2001, p. 163-174
- Struiksmā e.a. 2000
N. Struiksmā e.a., *Situeren met beleid. Een onderzoek naar het nevenlocatiebeleid van rechtbanken*, Groningen: Vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde, Rijks-universiteit Groningen 2000

Struiksma e.a. 2001

N. Struiksma e.a., 'De rechterlijke organisatie in Nederland: waar moet recht gesproken worden?', *Trema* 2001, p. 47-52

Stuiveling 2009

Saskia J. Stuiveling, 'Transparantie en Rechtspraak: kennis delen met de samenleving', in: *Rechtstreeks, Rechtspraak lezing 2009*, Den Haag: Raad voor de rechtspraak 2009

T

Terlouw 2003

A.B. Terlouw, *Uitspraak en afspraak. Samenwerking tussen vreemdelingen-rechters bij ontbreken van hoger beroep* (diss. Nijmegen), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2003

Teuben 2004

K. Teuben, *Rechtersregelingen in het burgerlijk (proces)recht* (diss. Leiden), Deventer: Kluwer 2004

Thibaut en Walker 1975

J.W. Thibaut, L. Walker, *Procedural Justice: a psychological analysis*, Hillsdale N.J.: Erlbaum 1975

Timmer en Niemeijer 1994

J. Timmer, B. Niemeijer, *Burger, overhead en Nationale Ombudsman. Evaluatie van het instituut Nationale Ombudsman*, Den Haag: SDU 1994

Timmermans 2003

L.J.M. Timmermans, 'De bestuursrechter aan de ketting van de rechtseenheidskamer?', in: P.P.T. Bovend'Eert, L.E. de Groot-van Leeuwen, Th.J.M. Mertens (red.), *De rechter bewaakt: over toezicht en rechters*, Deventer: Kluwer 2003, p. 109-138

Toedeling Zaakpakketten. Specialisatie, concentratie en kwaliteit van rechtspraak 2008

Rapport Commissie Toedeling Zaakpakketten. Specialisatie, concentratie en kwaliteit van rechtspraak, juni 2008

Toegang tot het recht 2004

Toegang tot het recht, Raad voor maatschappelijke Ontwikkeling, RMO advies 32, 2004

Toegang tot rechterlijke uitspraken 2006

Toegang tot rechterlijke uitspraken, Rapport van de VMC-studiecommissie Openbaarheid van rechtspraak, *Mediaforum* 2006-4

Van Tongeren en Bal 1999

P. van Tongeren, C. Bal, 'Wat kwaliteit is moet een open vraag blijven', *Sigma*, nr. 4, augustus 1999, p. 10-13

Tonkens-Gerkema en Van Kesteren 2005

W. Tonkens-Gerkema, P. van Kesteren, 'Kritiek op kwaliteit, kritiek op de organisatie?', *Trema* 2005, p. 137-138

Van der Torre e.a. 2007

A. van der Torre e.a., *Rechtspraak: productiviteit in perspectief*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, Raad voor de rechtspraak 2007

Tromp e.a. 2006

J.W.M. Tromp e.a., (red.), *Concentratie en specialisatie van rechtspraak: noodzaak of overbodig?*, Deventer: Kluwer 2006

Van Tulder en Spapens 1990

F.P. van Tulder, A.C. Spapens, *Doelmatig rechtspreken*, Sociaal en Cultureel Planbureau, nr. 80, 1990

Tyler 1990

T.R. Tyler, *Why people obey the law*, New Haven: Yale University Press 1990

U

Uniken Venema 2004

H.Æ. Uniken Venema, 'Functionele of territoriale jurisdictie? Enkele opmerkingen naar aanleiding van het Toetsingskader rechterlijke concentratie', *Trema* 2004, p. 512-515

V

Verheij 2005

L. Verheij, 'Een visie vanuit de gerechtshoven', *Trema* 2005, p. 189-193

Verhey 2001

L.F.M. Verhey, 'De onafhankelijkheid van de rechter naar Nederlands recht', in: P. van Orshoven, L.F.M. Verhey, K. Wagner, *De onafhankelijkheid van de rechter* (Preadviezen Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland), Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 2001, p. 20-48

Vermaas en Nieuwland 2006

J. Vermaas, L. Nieuwland, *Recht doen aan benchmarks. Onderzoek naar het gebruik van de benchmark door de Rechtspraak*, Tilburg/IVA 2006

Verschoof 2008

R.J. Verschoof, 'Inleiding van Mr. R.J. Verschoof', in: R.J. Verschoof, H.M.M. Steenberghe, Y.E. Schuurmans, *De regiefunctie van de rechter*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2008, p. 13-24

Verschoof, Steenberghe en Schuurmans 2008

R.J. Verschoof, H.M.M. Steenberghe, Y.E. Schuurmans, *De regiefunctie van de rechter*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2008

Verspui 2000

J.A. Verspui, 'Rechters worden niet geboren, rechters worden opgeleid', *Trema* 2000, p.505-506

Verwoerd 1981

J.R.A. Verwoerd, *Een onderzoek naar de toepassing van enkel- en meervoudige rechtzaken bij de arrondissementsrechtbanken*, Den Haag: Staatscommissie Herziening Rechterlijke Organisatie 1981

Vinkenburg 2006

H.H.M. Vinkenburg, 'Kwaliteitskunde voor dienstverlening; paradigma's, deugden en dilemma's', in: *Kwaliteit in praktijk* 2006

Visitatie Bureau van de Raad voor de rechtspraak 2006

Rapport Visitatie Bureau van de Raad voor de rechtspraak, Den Haag 2006

Vlemminx 2002

F. Vlemminx, *Een nieuw profiel van de grondrechten*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2002

Voermans en Albers 1999

W.J.M. Voermans, P. Albers, *Verantwoordelijkheid voor de rechtspleging. Een rechtvergelijkend onderzoek naar de positie van de raden voor de rechtspraak in landen van de Europese Unie*, Den Haag 1999

Voermans 2000

W.J.M. Voermans, 'Kwaliteitsbevordering van rechtspleging via een Raad voor de rechtspraak?', *NJB* 2000, p. 641-648

Ter Voert en Kuppens 2002

M. ter Voert, J. Kuppens, *Schijn van partijdigheid rechters*, WODC, Onderzoek en beleid nr. 199, Den Haag 2002

Vranken 2005

J.B.M. Vranken, *Mr. C. Asser's handleiding tot de beoefening van het Nederlands burgerlijke recht: Algemeen deel (derde ed.)*, Deventer: Kluwer 2005

Vrieze 2002

G. Vrieze, 'Hedendaagse evenwichtskunst: met een code als kompas laveren tussen zelfcensuur, wraking en waarschuwing van de president', *Trema* 2002, special 'Wie bewaakt de bewakers?', p. 66-77

Vrieze 2005

G. Vrieze, 'Zijn rechters zonder gedragscode nog wel te vertrouwen? (I)', *Trema* 2005, p. 139-150

Vrieze 2007

G. Vrieze, 'Plaatsvervangers', *Trema* 2007, p. 345-346

W

De Waal 2003

A.A. de Waal, *Prestatiegericht gedrag*, Deventer: Kluwer 2003

De Waard 1987

B.W.N. de Waard, *Beginselen van behoorlijke rechtspleging, met name in het administratief procesrecht* (diss. Utrecht), Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1987

De Waard 1994

B.W.N. de Waard, *Samenwerkende machten. Wetgeving en rechtspraak in dienst van het recht* (oratie Tilburg), Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1994

De Waard 1998

B.W.N. de Waard, 'Afstemming tussen rechters en gerechten', in: P.M. Langbroek, K. Lahuis, J.B.J.M. ten Berge (red.), *Kwaliteit van rechtspraak op de weegschaal*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 1998, p. 151-166

De Waard 2001

B.W.N. de Waard, 'De goede procesorde', *Jurisprudentie Bestuursrecht plus* 2001, p. 148-162

De Waard 2004

B.W.N. de Waard, 'Codificatie en dynamiek in het bestuursrecht', in: J.B.M. Vranken, I. Giesen, *Codificatie en dynamiek. Instrumenten ter begeleiding van de omgang met codificaties*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2004, p. 29-49

Wagenaar 2002

W.A. Wagenaar, 'Proces en product. De beoordeling van de kwaliteit der Nederlandse rechtspraak', *Trema* 2002, p. 281-283

Wagenaar 2008

W.A. Wagenaar, 'Strafrechtelijke oordelen van rechters en leken. Bewijsbeslissingen, straffen en hun argumentatie', *Research Memoranda*, nr. 2, Den Haag : Raad voor de rechtspraak 2008

Wagner 2001

K. Wagner, 'De onafhankelijkheid van de rechter naar Europees recht', in: P. van Orshoven, L.F.M. Verhey, K. Wagner, *De onafhankelijkheid van de rechter* (Preadviezen Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland), Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 2001, p. 1-18

Wanrooy 2001

M.J. Wanrooy, *Leidinggeven tussen professionals*, Schiedam: Scriptum 2001

Wanrooy 2002

M.J. Wanrooy, 'Managementopvolging in professionele organisaties: waarom mislukken professionals als manager?', *Holland Management Review* 2002, nr. 85, p. 78-84

Weggeman 1989

M.C.D.P. Weggeman, 'Leidinggeven aan professionals vereist een aangepaste managementstijl', *Harvard Holland Review*, nr. 18, 1989, p. 7-15

Weggeman 1992

M.C.D.P. Weggeman, *Leidinggeven aan professionals: het verzilveren van creativiteit*, Deventer: Kluwer Bedrijfswetenschappen 1992

Weggeman 1997

M.C.D.P. Weggeman, *Kennismanagement. Inrichting en besturing van kennis-intensieve organisaties*, Schiedam: Scriptum 1997

Weggeman 2008

M.C.D.P. Weggeman, *Leidinggeven aan professionals? Niet doen! Over kenniswerkers, vakmanschap en innovatie*, Schiedam: Scriptum 2008

Weijers 2009

J. Weijers, 'Raad bezorgd over extra financiering Rechtspraak', *Novum* juni 2009

Wentink 1999

T. Wentink, *Kwaliteitsmanagement en organisatieontwikkeling*, Utrecht: Uitgeverij Lemma 1999

De Werd 1994

M.F.J.M. de Werd, *De benoeming van rechters* (diss. Maastricht), Arnhem: Gouda Quint 1994

De Werd 1996

M.F.J.M. de Werd, 'Tobben met de rechtsstaat. Rechterlijke onafhankelijkheid en onpartijdigheid na 'procola'', *NJB* 1996, p. 233-241

De Werd 1997

M.F.J.M. de Werd, 'Verontruste burgers over de integriteit van de rechterlijke macht', *Trema* 1997, p. 101-105

De Werd 1998

M.F.J.M. de Werd, 'Een Raad voor de rechtspraak', *Trema* 1998, p. 11-17

De Werd 1999

M.F.J.M. de Werd, 'Tijdigheid van rechtspraak en artikel 6 EVRM', *Trema* special 'Tijdigheid van rechtspraak', nr. 10a, 1999, p. 19-25

De Werd 2002

M.F.J.M. de Werd, 'Wraking van rechters en niet-rechters. Who's hot and who's not?', *Trema* januari 2002, Special 'Wie bewaakt de bewakers?', p. 51-56

Van der Werf 2001

H.G. van der Werf, 'Rechter of loonslaaf?', *Trema* 2001, p. 85-87

Wesseling-van Gent 1986

E.M. Wesseling-van Gent, *Het civiele geding in de toekomst* (diss. Groningen), Arnhem: Quint 1986

Wesseling-van Gent 2001

E.M. Wesseling-van Gent c.s., 'Het uniform rolreglement voor de rechtbanken', *Trema* 2001, p. 135-150

Wesseling-van Gent 2002

E.M. Wesseling-van Gent, 'Het vernieuwde Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering', *Trema* 2002, p. 216-222

Wesseling-van Gent 2003

E.M. Wesseling-van Gent, 'Meervoudig moet', in: R.H. Happé, J. de Hullu, L.H.A.M. Kemperman-Boeren, A.J.C. de Moor-van Vugt, J.B.M. Vranken, *Hoger beroep in de steigers*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2003, p. 139-143

Westfa 2009

E. Westfa, 'Over schriftelijke taalgebruik binnen de rechtspraak', *Trema* 2009, p. 244-246

Wetenschappelijke Raad voor het regeringsbeleid 2002

De toekomst van de nationale rechtsstaat, Wetenschappelijke Raad voor het regeringsbeleid, Den Haag: Sdu 2002

Weusten 2000

M.C.M. Weusten, 'Kennismanagement en het poldermodel in juristenland', *NJB* 2000, p. 2082-2085

Widdershoven 1999

R.J.G.M. Widdershoven, 'Een eerste stap... Enige beschouwingen bij de aanbidding van de Procesregeling Bestuursrecht', *Trema* 1999, p. 360-363

Widdershoven e.a. 2001

R.J.G.M. Widdershoven e.a., *Hoger beroep. Algemeen bestuursrecht 2001*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2001

Widdershoven e.a. 2006

R.J.G.M. Widdershoven e.a., 'Evaluatie belastingrechtspraak in twee instanties. Eindrapport fase 1', *Research Memoranda*, nr. 3, Den Haag: Raad voor de rechtspraak 2006

Widdershoven e.a. 2008

R.J.G.M. Widdershoven e.a., 'Evaluatie belastingrechtspraak in twee instanties. Eindrapport fase 2', *Research Memoranda*, nr. 4, Den Haag: Raad voor de rechtspraak 2008.

De Winter 1998

R. de Winter, 'De Raad voor de Rechtspraak: een raadsel voor het staatsrecht', *NJB* 1998, p. 658-660

Witteveen 1997

W.J. Witteveen, 'De retoriek van het luisteren', *Trema* 1997, p. 4-8

Witteveen 2002

W.J. Witteveen, 'Modernisering van de rechterlijke macht: vijf risico's', *NJB* 2002, p. 793-796

Z

Zijlstra 2003

S.E. Zijlstra, 'De Raad van State na de Kleyn-uitspraak: op zoek naar onafhankelijke deskundigheid', *NTB* 2003, p. 324-331

Van Zoest 1996

C. van Zoest, *Kwaliteitszorg voor non-profitorganisaties*, Baarn: Nelissen 1996

Zuurmond en Lammers 2001

A. Zuurmond, K. Lammers, 'Geen kwaliteit zonder informatiebeleid. Hoe sturing op ICT de kwaliteit van de dienstverlening kan verbeteren', in: H. van Duivenboden, M. Lips (red.), *Klantgericht werken in de publieke sector. Inrichting van de elektronische overheid*, Utrecht: Lemma 2001, p. 75-94

Zuurmond, Castenmiller, Jörg 2006

A. Zuurmond, P. Castenmiller, P. Jörg, *Rechtspraak beoordeeld. Over het kwaliteitssysteem van de gerechten*, juli 2006

Zwart 2006

T. Zwart, 'Parlementaire uitingsvrijheid en rechterlijk incassingsvermogen', *Trema* 2006, p. 108-110

Lijst van aangehaalde jurisprudentie

Europees Hof voor de Rechten van de Mens

EHRM 18 juni 1971, De Wilde, Ooms en Versyp, *Series A* vol 12
EHRM 16 juli 1971, Ringeisen tegen Oostenrijk, *Series A* vol. 13
EHRM 21 februari 1975, Golder, *Series A* vol. 18, *NJ* 1975, 462
EHRM 6 februari 1976, Swedish Engine Drivers' Union, *Series A* vol. 20
EHRM 26 april 1979, *NJ* 1980, 146
EHRM 6 mei 1981, Buchholz tegen Duitsland, *Series A* vol. 42, *NJ* 1987, 827
EHRM 1 oktober 1982, Piersack, *Series A*, no. 53
EHRM 8 december 1983, Pretto, *Series A* vol. 71
EHRM 28 juni 1984, Campbell § Fell, *Series A* vol.80
EHRM 26 oktober 1984, *NJ* 1988, 744
EHRM 25 juni 1987, Capuano tegen Italië, *Series A* vol. 119, *NJ* 1990, 231
EHRM 24 mei 1989, Hauschildt, *Series A*, no. 154, *NJ* 1990, 627
EHRM 30 oktober 1991, Borgers tegen België, *Series A*, 214-B, *NJ* 1992, 73
EHRM 24 februari 1993, Fey tegen Oostenrijk, *Series A* 255a
EHRM 2 september 1998, Lauko, Reports 1998, § 63
EHRM 6 mei 2003, Kleym e.a. tegen Nederland, *AB* 2003, 211 m.nt. LV en
BdeW, *JB* 2003, 119, m.nt. Heringa, *EHCR* 2003, 54, m.nt. Gerards, *M&R*
2003, 74, m.nt. AF, *NJCM-Bulletin* 2004, p. 723 e.v., m.nt. Reestman en
Van der Vlies

Europese Commissie voor de Rechten van de Mens

ECRM 12 december 1983, Malmström

Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen

HvJEG zaak 222/84, Johnston, *Jur.* 1986, p. 1651

Hoge Raad der Nederlanden

HR 31 december 1915, *NJ* 1916, 407 (Guldemonnd Noordwijkerhout)
HR 11 februari 1992, *NJ* 1992, 692
HR 17 juni 1992, *BNB* 1992, 277
HR 31 januari 1995, *NJ* 1995, 598
HR 28 juni 1996, *NJ* 1997, 495 (m.nt. HJS), *JB* 1996, 186 (m.nt. De Werd en
Neerhof)
HR 16 november 1999, *NJ* 2000, 335
HR 30 juni 2000, *NJB* 2000, p. 1400, nr. 170C

HR 25 januari 2005, *NJ* 2006, 411

Gerechtshof

Hof Amsterdam 22 januari 1987, *NJ* 1987, 514

Lijst van aangehaalde jaardocumenten

2000

Jaarverslag Raad van State 1999, Den Haag: Raad van State 2000

2002

Jaarverslag Raad van State 2001, Den Haag: Raad van State 2002

2003

Jaarplan voor de rechtspraak 2003, Den Haag: Raad voor de rechtspraak 2003

Jaarverslag 2001/2002 Hoge Raad, Den Haag: Hoge Raad der Nederlanden 2003

Jaarverslag rechtbank Groningen 2002, Groningen: Rechtbank Groningen 2003

Jaarverslag Centrale Raad van Beroep 2002, Utrecht: Centrale Raad van Beroep 2003

Jaarverslag van de rechtspraak 2002, Den Haag: Raad voor de rechtspraak 2003

Jaarverslag rechtbank Amsterdam 2002, Amsterdam: Rechtbank Amsterdam 2003

2004

Jaarverslag Raad van State 2003, Den Haag: Raad van State 2004

De rechtspraak, Jaarverslag 2003, Den Haag: Raad voor de rechtspraak 2004

Jaarplan voor de rechtspraak 2004, Den Haag: Raad voor de rechtspraak 2004

Begroting Raad voor de rechtspraak 2005, Den Haag: Raad voor de rechtspraak 2004

Jaarverslag rechtbank Alkmaar 2003, Alkmaar: Rechtbank Alkmaar 2004

Jaarverslag rechtbank Almelo 2003, Almelo: Rechtbank Almelo 2004

Jaarverslag rechtbank Arnhem 2003, Arnhem: Rechtbank Arnhem 2004

Jaarverslag rechtbank Breda 2003, Breda: Rechtbank Breda 2004

Jaarverslag rechtbank Groningen 2003, Groningen: Rechtbank Groningen 2004

Jaarverslag rechtbank Haarlem 2003, Haarlem: Rechtbank Haarlem 2004

Jaarverslag rechtbank 's-Hertogenbosch 2003, 's-Hertogenbosch: Rechtbank 's-Hertogenbosch 2004

Jaarverslag rechtbank Maastricht 2003, Maastricht: Rechtbank Maastricht 2004

Jaarverslag rechtbank Roermond 2003, Roermond: Rechtbank Roermond 2004

Jaarverslag rechtbank Utrecht 2003, Utrecht: Rechtbank Utrecht 2004

Jaarverslag rechtbank Zwolle-Lelystad 2003, Zwolle-Lelystad: Rechtbank Zwolle-Lelystad 2004

2005

Verslag 2003 en 2004 in woord, cijfer en beeld, Den Haag: Hoge Raad der Nederlanden 2005

Jaarverslag rechtbank Dordrecht 2004, Dordrecht: Rechtbank Dordrecht 2005

Jaarverslag rechtbank Haarlem 2004, Haarlem: Rechtbank Haarlem 2005

Jaarverslag rechtbank Maastricht 2004, Maastricht: Rechtbank Maastricht 2005

Jaarverslag rechtbank Utrecht 2004, Utrecht: Rechtbank Utrecht 2005

Jaarverslag rechtbank Zutphen 2004, Zutphen: Rechtbank Zutphen 2005
Jaarplan Rechtspraak 2005, Den Haag: Raad voor de rechtspraak 2005
De Rechtspraak, Jaarverslag 2004, Den Haag: Raad voor de rechtspraak 2005

2006

Jaarplan Rechtspraak 2006, Den Haag: Raad voor de rechtspraak 2006
De Rechtspraak, Jaarverslag 2005, Den Haag: Raad voor de rechtspraak 2006
Jaarverslag bureau 2005, Den Haag: Raad voor de rechtspraak 2006

2007

Jaarplan Rechtspraak 2007, Den Haag: Raad voor de rechtspraak 2007
De Rechtspraak, Jaarverslag 2006, Den Haag: Raad voor de rechtspraak 2007

2008

De Rechtspraak, Jaarverslag 2007, Den Haag: Raad voor de rechtspraak 2008
Jaarplan Rechtspraak 2008, Den Haag: Raad voor de rechtspraak 2008
Kengetallen Gerechtshoven 2007, Den Haag: Raad voor de rechtspraak 2008

2009

Kengetallen Gerechtshoven 2008, Den Haag: Raad voor de rechtspraak 2009
Jaarplan Rechtspraak 2009, Den Haag: Raad voor de rechtspraak 2009

Lijst van aangehaalde parlementaire stukken

Kamerstukken II 1954/55, 3705, nr. 1, 2, 4
Handelingen II 1954/55, p. 2907
Handelingen II 1967/68, p. 672, 680
Kamerstukken II 1969/70, 10 300, nr. 3
Bijlage Handelingen II 1970/71, nr. 10 808
Kamerstukken II 1979/80, 16 162, nr. 3
Kamerstukken II 1985/86, 19 014, nr. 5
Kamerstukken II 1988/89, 21 206, nr. 2
Kamerstukken II 1989/90, 21 084 / 21 206, nr. 3
Kamerstukken II 1990/91, 21 967, nr. 3
Kamerstukken II 1990/91, 22 008 VI, nr. 1-2
Kamerstukken II 1991/92, 22 495, nr. 3
Kamerstukken II 1992/93, 21 427, nr. 40, 41
Kamerstukken II 1993/94, 23 556, nr. 1-2
Kamerstukken II 1993/94, 23 633, nr. 3
Kamerstukken II 1994/95, 24 034, nr. 3
Kamerstukken II 1996/97, 20 644, nr. 30
Kamerstukken II 1996/97, 25 000 VI, nr. 30
Kamerstukken II 1996/97, 25 425, nr. 1
Kamerstukken II 1997/98, 25 600 VI, nr. 12, 46
Kamerstukken II 1997/98, 26 024, nr. 10
Kamerstukken II 1998/99, 26 352, nr. A, 1, 2, 3, 4, 5, 9, 10
Kamerstukken II 1998/99, 26 589, nr. 1, 2
Kamerstukken II 1998/99, 26 689, nr. 1
Kamerstukken II 1999/00, 26 352, nr. 24
Kamerstukken II 1999/00, 26 589, nr. 3, 4
Kamerstukken II 1999/00, 26 855
Kamerstukken II 1999/00, 26 960, nr. 3
Kamerstukken II 1999/00, 27 181, nr. 1, 2, 3
Kamerstukken II 1999/00, 27 182, nr. A, 1, 2, 3
Kamerstukken II 2000/01, 27 182, nr. 5, 6, 7, 14, 32, 38, 41
Kamerstukken II 2000/01, 27 461, nr. 1
Kamerstukken II 2000/01, 27 475, nr. A, 2
Kamerstukken II 2000/01, 27 783, nr. A, 3
Kamerstukken II 2000/01, 26 352, nr. 47
Kamerstukken II 2001/02, 26 352, nr. 56, 61
Kamerstukken II 2001/02, 28 000 VI, nr. 2
Kamerstukken II 2001/02, 28 050, nr. A
Kamerstukken II 2002/03, 28 600 VI, nr. 2
Kamerstukken II 2003/04, 25 425, nr. 7
Kamerstukken II 2003/04, 29 200 VI, nr. 2, 122
Kamerstukken II 2003/04, 29 255, nr. 3, 8
Kamerstukken II 2003/04, 29 279, nr. 1, 5, 10
Kamerstukken II 2003/04, 29 436, nr. 3
Kamerstukken II 2003/04, 29 534, nr. 2
Kamerstukken II 2004/05, 29 279, nr. 16, 27
Kamerstukken II 2004/05, 29 800 VI, nr. 2

Kamerstukken II 2004/05, 29 937, nr. 1, 2, 3, 4
Kamerstukken II 2005/06, 29 279, nr. 30, 34
Kamerstukken II 2005/06, 29 937, nr. 5, 8
Kamerstukken II 2005/06, 30 300 VI, nr. 2, 169
Kamerstukken II 2005/06, 30 585, nr. 2, 3
Kamerstukken II 2006/07, 30 585, nr. 8
Kamerstukken II 2006/07, 29 279, nr. 47, 55
Kamerstukken II 2006/07, 29 937, nr. 14
Kamerstukken II 2006/07, 30 844, nr. 2-3
Kamerstukken II 2006/07, 30 951, nr. 1
Kamerstukken II 2007/08, 29 279, nr. 64
Kamerstukken II 2007/08, 29 937, nr. 16
Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VI, nr. 2
Kamerstukken II 2008/09, 31 731, nr. 1
Kamerstukken II 2008/09, 31 822, nr. 2, 3
Kamerstukken II 2008/09, 32 021, nr. 2, 3
Kamerstukken II 2008/09, 29 279, nr. 84, 85, 90

Trefwoordenregister

A

Access to Justice 5.2.4

B

baten-lastenstelsel 6.2.1.3
bedrijfsvoering 8.5.3.1
beheer 2.2
bejegening 7.4.1
bestuursmodel 2.4.3.1
bestuursreglement 2.4.3.2
bestuursstructuur 2.4.3

C

CALRM 6.2.2.1
case-management 6.4.1
College van Afgevaardigden 8.6.3.2
commissie-Deetman 9.1.1.4
commissie-Leemhuis 1.2.3, 2.4.2
concentratie van rechtspraak 6.2.1.5
Contourennota 1.2.3

D

deskundigheid 5.4.2, 5.4.2.1
DGO 2.4
doelmatigheid 6.2.1, 6.2.1.1, 6.3.6,
9.4.3.1
duale structuur 2.4.1, 2.4.2, 2.7

E

Evaluatiegesprekken 6.4.2.1

F

financiering van rechtspraak 6.2.1.2, 6.2.1.3, 8.5.3.1

G

gedragscode 5.4.3.1
gerechtsbestuur 8.6.3
- benoemingswijze 8.6.3.1
- kwaliteit van het 9.4.3.1
- ontslag 8.6.3.1

- schorsing	8.6.3.1
- toezicht	8.6.3
gerechtsstatuut	6.2.3.1

H

Hoge Raad	8.6.2, 9.4.2.1, 9.5.2
hoger beroep	5.2.3.1

I

informatieverschaffing	7.2.3, 7.3.2, 7.4.2, 9.4.5.1
ISO-normering	3.4.2
Initiërend Beraad	2.4.1
INK-managementmodel	3.4.2
integraal management	2.3.1, 2.7, 6.2.1.4
interview	5.4.2.1, 7.4.3

J

jaarverslag	7.3.2
jurisprudentieoverleg	5.4.2.1

K

kennismanagement	6.3.5, 6.3.5.1
klachtenregeling	7.3.1.2
klantgerichtheid	7.1.1, 7.3.1
klantperspectief	7.1.2
klantwaarderingsonderzoek	7.3.1.1
kwaliteitsbegrip	
- benadering van het	3.2.1
- opvattingen van het	3.3
- in de rechterlijke organisatie	4.2.1, 4.2.4
- in de rechtspraak	4.3
- van de wetgever	3.3.4
kwaliteitsbevordering	9.4.1, 9.4.2.1, 9.4.2.2, 9.4.3, 9.4.3.1, 9.4.5.1, 9.5, 9.5.3
kwaliteitsdenken	3.3.1, 3.3.2, 3.3.3
kwaliteitselementen	4.4.1, 9.3.2
kwaliteitsmanagement	3.4.3, 6.3.4
kwaliteitsperspectieven	4.4, 4.6
kwaliteitssysteem	3.4.2, 6.2.3.1
kwaliteitszorg	3.4.1, 6.2.3, 6.2.4, 9.4.3.1

L

laagdrempeligheid	7.2.2
LCM	6.2.1.1
leidinggeven aan professionals	6.3.1
Leidraad onpartijdigheid	5.4.1.1
loopbaanontwikkeling	6.2.2.2, 9.4.3.1

M

management development	9.4.3.1
managerial judges	6.3.2
managing professional	6.3.2
medewerkerswaardingsonderzoek	6.3.3
meervoudige rechtspraak	5.4.2.2
meetsysteem rechterlijk functioneren	6.2.3.1
ministeriële verantwoordelijkheid	8.6.1
motivering	5.4.6, 5.4.6.1

N

nevenlocatiebeleid	7.2.1
NVvR	
- adviestaak	9.4.4

O

onafhankelijkheid	5.2.1, 5.3.1, 5.4.1, 8.6.4
onpartijdigheid	5.3.1, 5.4.1, 5.4.1.1
openbaarheid van rechtspraak	5.2.5, 5.2.5.1
organisatiecultuur	2.6, 2.6.1, 2.6.2
organisatiestructuur	6.1.1

P

permanente educatie	5.4.2.1
personeelsbeleid	9.4.3.1
personeelsmanagement	6.2.2, 6.3.3
persvoorlichting	7.3.2
procesbeheer	6.3.7
procesbewaker	6.4.1
procesrecht	5.2.4.1, 7.2.2
Procesregeling Bestuursrecht	5.2.2.1
processuele toegankelijkheid	7.4.4
productiedruk	9.5.3
professionele organisatie	2.5, 2.5.1
PVRO	1.2.4

R

Raad voor de rechtspraak	8.2.1, 8.2.2, 8.2.3
- adviestaak	8.5.3.4
- benoemingsprocedure	8.4.2
- draagvlak	8.3
- functie	8.5.2
- karakter	8.5.1
- rol van de	9.2, 9.2.1
- samenstelling	8.4.1
- taken en bevoegdheden	8.5.3, 9.3.1
Raio-opleiding	6.2.2.1
rechter	
- benoeming	6.2.2.1
- ontslag	6.2.2.1
- opleiding	6.2.2.1
- plaatsvervanger	5.4.1.2
- schorsing	6.2.2.1
- selectie	6.2.2.1
rechterlijk beleid	9.5.4
rechterlijke samenwerking	5.3.2.1, 6.3.7.1, 6.4.1.2, 9.4.2.1
rechtseenheid	5.2.3, 5.2.3.1, 5.3.2, 5.3.2.1, 5.4.3, 5.4.3.1, 9.4.2.1
Rechtspraak	6.2.3.1, 9.4.3.1
rechtszekerheid	5.4.4, 5.4.4.1
redelijke termijn	5.2.2

S

schaalgrootte	6.2.1.1
sectorprogramma	9.4.2.1
sectorstatuut	6.2.3.1
sectorvoorzitter	6.3.2.1
snelheid	
- van procedures	5.2.2, 5.4.5, 5.4.5.1, 7.3.3, 7.4.5
- in de zin van doelmatigheid	6.3.6, 6.3.6.1
Selectiecommissie rechterlijke macht	6.2.2.1
specialisatie	5.4.2.1, 9.4.2.1
SSR	5.4.2.1
staatscommissie HRO	1.2.1

T

toegang tot het recht	5.2.4, 7.2.1
toezicht	6.4.2.1
total quality management	3.4.2
transparante organisatie	7.2.3

U

uniforme rechtstoepassing	8.5.3.3
unusrechtspraak	5.4.2.2

V

vakmanschap	5.4.2
verrekensystematiek	6.2.1.4
verschoning	5.4.1.1
visitatie gerechten	9.1.1.1
Vliegende Brigade	1.2.4, 6.2.1.1

W

Werkgroep-Hoekstra	2.4.1
werkprocessen	6.3.6.1
wetgevingsadvisering	9.4.4
Wet organisatie en bestuur gerechten	2.1, 2.4.2
wraking	5.4.1.1
WWR	4.2.3

Z

zaakstoedeling	6.2.1.5, 6.3.7.2
zelfsturende teams	6.3.2.2